

Tielaitos

ALUEHALLINTOTYÖRYHMÄ
TIEPIIRIORGANISAATION KEHITTÄMINEN
Loppuraportti

Kujasto



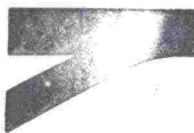
Tielaitos
Kujasto

Dokum.
Näyttö:

Helsinki 1991

Tielaitos

08 TIEL /ALU



Tielaitos
Kirjasto

Doknro: 920178
Nidenro: 93 1571

TIELAITOKSEN JOHTOKUNNALLE

Tielaitoksen johtokunta asetti maaliskuussa 1991 kolme työryhmää laitoksen organisaation kehittämistä varten. Tämän työryhmän tehtävänä on ollut selvittää tiepiiriorganisaation kehittämisvaihtoehtoja Oulun ja Vaasan läänien alueilla sekä vaihtoehtojen vaikutuksia, hyötyjä ja haittoja sekä toteuttamisedellytyksiä. Yhtenä vaihtoehtona työryhmän piti selvittää tiepiirien yhdistämistä läänijakoon.

Työnsä kuluessa työryhmä katsoi aiheelliseksi selvittää laitoksen tiepiiriorganisaation kehittämistä kokonaisuutena. Työryhmä rajasi tehtävänsä koskemaan tiepiirien muodostamaa laitoksen alueorganisaatiota lähinnä piirikonttoritasolla. Tiepiirien sisäisen ja varsinaisen tuotanto-organisaation kehittämistä ei ole selvitetty.

Työryhmä on tarkastellut tielaitoksen toimintaa ja taloutta koskevia tiepiirikohtaisia tunnuslukuja sekä alueellisia palveluja ja yhteistyötä. Työryhmä on tutustunut Valtion aluejakoneuvottelukunnan ehdotuksiin, Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintöön, hallitusohjelmaan sekä eräiden muiden maiden tienpidon aluejärjestelyihin.

Työryhmä on tarkastellut tienpidon kehitystä ja tulevaisuuden näkymien ja arvioinut niiden vaikutusta aluehallintoon. Tielaitoksen aluehallinnon kehittämistä on tarkasteltu lisäksi seuraavista näkökulmista:

- palvelukyky,
- tuloksellisuus, taloudellisuus ja tuottavuus,
- muiden aluejakojen kehitys sekä
- muut näkökohdat, kuten ohjattavuus, voimavarojen käyttö jne

Työryhmä on tarkastellut seuraavia vaihtoehtoja tiepiiriorganisaation kehittämisen perustana:

- 1) nykyinen tiepiiriorganisaatio ja tehtävärakenne kehittämisen perustana,
- 2) tiepiirien työnjaon kehittäminen tiepiirien yhteisiä toimintoja kehittämällä,
- 3) aluehallinnon kehittäminen yhdistämällä tiepiirejä suuremmiksi kokonaisuuksiksi,
- 4) aluehallinnon kehittäminen yhdistämällä tiepiirien rajat nykyiseen läänijakoon ja
- 5) tilaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttäminen (Ruotsin tielaitoksen organisaatiokehityksen lyhyt tarkastelu)

Työryhmän mielestä nykyinen tiepiiriorganisaatio on toimiva. Siihen kohdistuu kuitenkin taloudellisia, kustannusrakenteeseen ja palveluihinkin liittyviä kehittämistarpeita, joita voidaan vielä tyydyttää tulosohjauksen keinoin voimavarojen kohdentamiseksi entistä paremmin varsinaiseen tienpitoon. Tienkäyttäjien ja sidosryhmien kannalta organisaatio sinänsä ei näytä olevan ongelma. Näistä syistä tiepiirien yhdistäminen läänijakoon ei ole tässä vaiheessa tarpeen. Tiepiirien yleiskustannuksiin on kuitenkin puututtava ja piirien välistä työnjakoa ja yhteistointa kannattaa kehittää. Pitemmän aikavälin kehityssuuntana tiepiirien yhdistäminen laajemmin näyttää kuitenkin tarpeelliselta ja mahdolliselta. Ruotsin tielaitoksen organisaatiokehitystä ja sen vaikutuksia on syytä seurata.

Työryhmä ehdottaa seuraavaa:


Tielaitoksen organisaatiota kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota laitoksen kokonaistaloudellisuuteen sekä kustannusrakenteen ja palvelun parantamiseen. Tiepiiriorganisaation kehittämisstrategiaksi työryhmä ehdottaa nykyistä suurempiin, 6 - 9 alueelliseen tulosityksikköön etenemistä 1990-luvulla. Toteuttamistavaksi työryhmä ehdottaa etenemistä nykyisen tiepiiriorganisaation pohjalta, jossa piirien yleiskustannuksia alennetaan ja piirien yhteisiä toimintoja niiden muodostamilla yhteistoiminta-alueilla kehitetään. Työryhmä ei ehdota tiepiirien yhdistämistä erillisenä toimenpiteenä Oulun ja Vaasan läänin alueella, vaikka katsookin, että yhdistäminen tielaitoksen kannalta on mahdollista, jos siihen on valtionhallinnon kokonaisuuden kehittämisen kannalta tarvetta. Työryhmä pitää lisäksi tarpeellisenä Ruotsin tielaitoksessa toteutettavan tilaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttämisen seuranta.

Saatuaan työnsä valmiiksi tiepiiriorganisaation kehittämisryhmä luovuttaa raportin kunnioittaen tielaitoksen johtokunnalle.

Työryhmän raporttiin liittyy Pentti Ikosen eriävä mielipide.

Helsingissä elokuun 9. päivänä vuonna 1991


Jukka Hirvelä


Matti-Pekka Rasilainen


Antti Piirainen



Martti Annila


Pentti Ikonen


Sven Cederberg

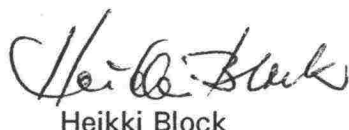

Eero Hintikka


Esa Vuolteenaho


Unto Lehtikangas


Seppo Kovalainen


Kalevi Krzywacki


Heikki Block


Seppo Oinonen

**TIEPIIRIORGANISAATION
KEHITTÄMISTYÖRYHMÄN
LOPPURAPORTTI**

| | |
|--|-----------|
| 1. Johdanto | 1 |
| 1.1 Työryhmän toimeksianto ja kokoonpano | 1 |
| 1.2 Työn lähtökohdat ja rajaukset | 2 |
| 1.3 Suuntaviivoja aluehallinnon kehittämisessä | 3 |
| 2. Tielaitoksen organisaatio | 5 |
| 2.1 Tielaitoksen tehtävät ja kehitysnäkymät | 5 |
| 2.2 Keskushallinto, tiepiirit ja hankkeet | 6 |
| 2.3 Tiepiirien tehtävät ja organisaatiot | 9 |
| 2.4 Tiepiirien asiakkaat ja yhteistyötahot | 10 |
| 2.5 Tiepiirien toimintaa kuvaavia tunnuslukuja | 12 |
| 3. Aluehallinnon kehittämistarpeet | 15 |
| 3.1 Kehittämistarpeiden taustaa | 15 |
| 3.2 Kehittämistyön lähtökohdat | 15 |
| 4. Tielaitoksen aluehallinnon kehittämisvaihtoehdot | 18 |
| 4.1 Aluehallinnon kehittäminen nykyisen tiepiiriorganisaation ja tehtävärakenteen pohjalta | 18 |
| 4.2 Aluehallinnon kehittäminen uudistamalla tiepiirien työnjakoa ja kehittämällä projektiorganisaatiota teiden kehittämisessä | 18 |
| 4.3 Aluehallinnon kehittäminen tiepiirejä yhdistämällä | 19 |
| 4.4 Lääninjakoon perustuvat tiepiirit | 19 |
| 4.5 Tilaaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttäminen | 20 |
| 5. Kehittämisvaihtoehtojen vaikutukset, hyödyt ja haitat | 21 |
| 5.1 Nykyinen tiepiirijako | 21 |
| 5.2 Tiepiirien välisen työnjaon kehittäminen | 22 |
| 5.3 Aluehallinnon kehittäminen tiepiirejä yhdistämällä | 22 |
| 5.4 Tiepiirien yhdistäminen Vaasan ja Oulun lääneissä | 23 |
| 5.5 Tilaaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttäminen | 24 |
| 6. Johtopäätökset | 26 |
| 7. Työryhmän ehdotus | 28 |

| | |
|---|--|
| Liitteet: | |
| 1. Toiminnallis-taloudellinen maakuntajako kartalla | |
| 2. Esimerkki tiepiirien yhdistämisestä kartalla | |
| 3. Ulkomaisia esimerkkejä tienpidon organisoinnista | |

1. Johdanto

Tässä raportissa tarkastellaan tiepiiriorganisaation kehittämistä. Raportissa selvitetään mm. tielaitoksen aluehallintotyöryhmän esittämän aluehallintovision toteuttamismahdollisuuksia.

Aluehallintotyöryhmä on esittänyt raportissaan Aluehallinto 1990-luvulla seuraavat visiot aluehallinnon kehittämiseksi:

"Aluehallinnon runko muodostuu tiepiireistä. Tiepiirien tehtävänä on vastata alueensa tienpidosta.

Aluehallintoa kehitetään asteittain seuraavasti:

- Työnjakoa tienpidon erityisosaamisessa ja tukitoiminnoissa kehitetään piirien välillä sekä piirien ja keskushallinnon välillä.
- Keskushallintoa supistetaan. Keskushallinnon tehtävissä korostuvat strateginen johtaminen, tienpidon ohjaus ja seuranta, t&k-toiminta sekä keskitetyt palvelut.
- Suuret investointihankkeet toteutetaan erillisinä tulosvastuullisina projekteina. Projektiosaamista keskitetään muutamaaan projektitoimistoon.
- Tiepiirejä yhdistetään niin, että piirijako vastaa läänijakoa. Piirejä voi olla vähemmänkin kuin läänejä."

Aluehallintovisiossa edellytettiin harkittua ja suunnitelmallista etenemistä sekä muutosten taloudellisten, henkilöstöpoliittisten ja muiden vaikutusten selvittämistä ennen lopullisten ratkaisujen tekoa. Aluehallintotyöryhmä ehdotti asetettavaksi uuden työryhmän yksityiskohtaisten ehdotusten tekemiseksi aluehallintovision toteuttamista varten.

Tielaitoksen johtokunta päätti 4.3.1991 perustaa aluehallintovision jatkotyöhön seuraavat työryhmät:

- * Keskushallintovisio; puheenjohtajana ylijohtaja Jarkko Saisto
- * Tiepiirien yhdistäminen; puheenjohtajana hallintojohtaja Jukka Hirvelä
- * Projekti- ja erityisosaamisen keskittäminen ja tukitoiminnan kehittäminen; puheenjohtajana tuotantojohtaja Matti-Pekka Rasilainen

Työryhmien tarkemman toimeksiannon johtokunta delegoi tielaitoksen johtoryhmälle.

1.1 Työryhmän toimeksianto ja kokoonpano

Työryhmän toimeksianto on seuraava:

"Työryhmän tehtävänä on aluehallintotyöryhmän ehdotusten pohjalta selvittää tiepiiriorganisaation kehittämisvaihtoehdot Oulun ja Vaasan läänin alueella. Yhtenä vaihtoehtona työryhmän tulee selvittää lääninjakoon perustuvan tiepiiriorganisaation toteuttamista. Työryhmän tulee tarkastella eri vaihtoehtojen toiminnallisia, taloudellisia ja voimavaroihin, ml. henkilöstöön liittyviä vaikutuksia sekä vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja sekä tehdä ehdotuksia vaihtoehtojen toteuttamisen edellytyksistä ja aikataulusta."

Kehittämisyöryhmän tuli saada esityksensä valmiiksi 15.6.1991 mennessä. Työlle myönnettiin 10.6.1991 jatkoaikaa 30.8.1991 asti.

Tielaitoksen johtoryhmä vahvisti työryhmälle seuraavan kokoonpanon:

| | |
|------------------------|--|
| Puheenjohtaja: | hallintojohtaja Jukka Hirvelä, tiehallitus |
| Varapuheenjohtaja: | tuotantojohtaja Matti-Pekka Rasilainen, tiehallitus |
| Muut jäsenet: | apulaisjohtaja Antti Piirainen, tiehallitus |
| | piiri-insinööri Martti Annala, Hämeen tiepiiri |
| | piiri-insinööri Pentti Ikonen, Oulun tiepiiri |
| | piiri-insinööri Sven Cederberg, Vaasan tiepiiri |
| | piiri-insinööri Eero Hintikka, Keski-Pohjanmaan tiepiiri |
| | piiri-insinööri Esa Vuolteenaho, Kainuun tiepiiri |
| Henkilöstön edustajat: | insinööri Unto Lehtikangas, Keski-Pohjanmaan tiepiiri |
| | rakennusmestari Seppo Kovalainen, Kainuun tiepiiri |
| | diplomi-insinööri Kalevi Krzywacki, tiehallitus |
| Sihteerit: | diplomi-insinööri Heikki Block, tiehallitus |
| | erikoistutkija Seppo Oinonen, tiehallitus |

Työryhmä otti työlleen nimeksi "Tiepiiriorganisaation kehittäminen".

Työryhmä on kokoontunut seitsemän kertaa 2.4 - 9.8.1991 välisenä aikana.

1.2 Työn lähtökohdat ja rajaukset

Työryhmän työn lähtökohtia ovat olleet valtionhallinnon kehittämisen yleiset periaatteet, jotka koskevat hallinnon palvelukykyä, tuottavuutta ja tuloksellisuutta sekä valtion ja tielaitoksen henkilöstöpolitiikan periaatteet. Näiden periaatteiden mukaisesti tiepiiriorganisaation kehittämissä on lähdetty seuraavista vaatimuksista:

- tielaitos tarjoaa tienkäyttäjille tasapuoliset palvelut maan eri osissa,
- tielaitoksen toiminta on taloudellista, tuottavaa ja tuloksellista ja sitä ylläpidetään ja kehitetään laitokselle asetettujen tulostavoitteiden mukaisesti,
- henkilöstön palvelussuhde on turvattu ja siirtoja paikkakunnalta toiselle vältetään sekä
- hallintoa kehitetään tielaitoksen ja valtionhallinnon kehittämistavoitteiden ja -periaatteiden mukaisesti.

Työryhmä on rajannut tehtävänsä tielaitoksen aluehallinnon, kolmestatoista tiepiiristä muodostuvan alueellisen tulosyksikköorganisaation kehittämiseen. Työryhmä on siis katsonut tarpeelliseksi tarkastella aluehallintoa kokonaisuutena ja laajemmin kuin vain Vaasan ja Oulun läänin alueella.

Työryhmä on selvittänyt alueorganisaation kehittämistarpeita tienpidon ja sen palvelukyvyn näkökulmasta. Ryhmä on tarkastellut eri kehittämisvaihtoehtoja, joihin on sisältynyt myös tiepiirien yhdistäminen. Ryhmä on arvioinut vaihtoehtojen vaikutuksia sekä niiden hyötyjä, haittoja ja toteuttamisedellytyksiä.

Työryhmä ei ole ottanut kantaa tai tehnyt ehdotuksia tiepiirien sisäisen organisaation järjestämisestä tai tuotanto-organisaation kehittämisestä. Tiepiirissä on ohjaus-, hallinto- ja tukitoimintoja varten piirikonttori, keskuskorjaamo, -varasto ja -laboratorio sekä varsinaisena tuotanto-organisaationa tiemestaripiirejä ja rakennushankkeita. Työryhmä on keskittynyt ns. piirikonttoritason organisaatioiden tarkasteluun.

Samanaikaisesti tämän työryhmän kanssa ovat työskennelleet työryhmät keskus-
hallinnon ja tiepiirien työnjaon kehittämiseksi. Organisaation kehittämisessä on

kyse kokonaisuudesta, jota koskevat kehittämis ehdotukset tulee sovittaa yhteen ja käsitellä.

1.3 Suuntaviivoja aluehallinnon kehittämisessä

Vallitsevana suuntauksena viime vuosina on ollut alueellisen päätäntävällän lisääminen. Valtion keskushallinnosta on päätösvaltaa delegoitu aluehallintoviranomaisille ja poistettu alueellisen päätöksenteon esteitä vähentämällä normiohjausta.

Julkishallinnon tuloksellisuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta parannetaan siirtymällä tulosohjaukseen, jossa rationaalisen toiminnan esteitä on pyritty poistamaan myös budjetin rakenneuudistuksella. Tämä on tielaitoksessa johtanut tulosyksikköorganisaatioon, jossa alueellista toimivaltaa ja tehtäviä on lisätty.

Valtion aluejakoneuvottelukunta

Sisäasiainministeriön yhteydessä toimiva Valtion aluejakoneuvottelukunta on - todettuaan hallinnollisten aluejakojen vastaavan eräiltä osin huonosti toiminnallis-taloudellisia aluekokonaisuuksia, josta on haittaa sekä kansalaisten käytännön toiminnalle että alueiden kehittämiselle - asettanut (sisäasiainministeriön tiedote 3.4.1991 ja valtion aluejakoneuvottelukunnan muistio 12.2.1991) valtion hallinnollisten aluejakojen kehittämiselle seuraavia suuntaviivoja:

- hallintoyksiköiden, varsinkin asiakaspalvelua antavien yksiköiden saavutettavuuden tulee olla mahdollisimman tasavertainen maan eri osissa
- läänien tulee vastata mahdollisimman hyvin luontaisesti muotoutunutta toiminnallis-taloudellista maakuntajakoa siten, että läänit muodostuisivat yhdestä tai useammasta eheästä maakuntakokonaisuudesta
- läänien kehittämisen kannalta merkittävän piirihallinnon aluejakojen tulee sopeutua mahdollisimman hyvin toiminnallis-taloudelliseen maakuntajakoon pohjautuvaan läänijakoon
- läänien kehittämisen kannalta merkittävien valtion liikelaitosten, tutkimuslaitosten ja myös palvelulaitosten alueellisen toiminnan tulee tukea maakuntien kehitystä
- hallinnolliset rajat ja niiden yhteensovittaminen eivät saa olla esteenä tarkoituksenmukaiselle yhteistyölle
- hallinnollisten alueiden määrittelyssä tulisi pyrkiä kielellisesti yhteneväisiin alueisiin

Neuvottelukunta on todennut nykyisistä lääneistä vain Kymen, Kuopion, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen ja Lapin läänien sekä Ahvenanmaan maakunnan täyttävän läänijaolle asetetut vaatimukset. Liitteenä on kartta aluejakoneuvottelukunnan luonnostelemasta toiminnallis-taloudellisesta maakuntajaosta.

Toinen parlamentaarinen liikennekomitea

Toinen parlamentaarinen liikennekomitea on mietinnössään Liikenne 2000 (Komiteamietintö 1991:3) tarkastellut eri liikennemuotojen kehittämistarpeita ja -tavoitteita ja alueellista kehitystä sekä tienpitoon osallistuvien sidosryhmien työnjakoa ja yhteistyötä.

Komitea katsoo alueellisen kehityksen perustuvan todennäköisimmin kasvukeskuksiin. Yhdyskuntarakenne hajautuu taajamissa. Hajautumissuunnat määräytyvät mm. liikenneväylien mukaan.

Komitea katsoo myös, että kuntien ja valtion viranomaisten yhteistyötä liikennesuunnittelussa tulee tehostaa ja kytkeä se aiempaa selvemmin kaavoituksen yhteyteen. Rakennuslain toisen osauudistuksen mukaan kuntien omavastuinen päätöksenteko tulee lisääntymään kaavoituksessa ja valtion viranomaisten valvonta ja ohjaus suunnataan yleispiirteisen maankäytön suunnitteluun.

Tiensuunnittelun ja kaavoituksen yhteensovittamiseksi ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi sisällytetään tielainsäädäntöön säännökset tiesuunnitelmaa edeltävistä suunnitteluvaiheista.

Liikenneturvallisuuden parantamiseksi on komitea katsonut että sekä läänin- että kunnanhallinnon piirissä on tarpeellista määritellä vastuu liikenneturvallisuustyöstä osana pakollisia lääni- ja kuntasuunnitelmia.

Hallitusohjelma

Pääministeri Esko Ahon hallitusohjelman (26.4.1991) talouspoliittisina tavoitteina ovat mm. julkisen talouden tehostaminen ja valtion menojen kasvun jäädyttäminen.

Liikenteen ja tietoliikenteen kehittämisen nähdään turvaavan alueiden kehittämisedellytykset sekä edistävän teollisuuden kilpailukykyä. Tieverkoston kehittäminen kohdistetaan liikennetarpeen ja maan alueellisten kehittämistavoitteiden mukaisesti. Erityistä huomiota kiinnitetään kansainvälisten kuljetusyhteyksien parantamiseen. Perustienpidon voimavaroja suunnataan niin, että tiestön rakenteellinen kunto ja päivittäinen liikennöitävyys turvataan maan kaikissa osissa liikenneturvallisuutta parantaen. Liikenneväyliä suunniteltaessa arvioidaan hankkeiden ympäristövaikutukset.

Hallinnon kehittämisen tavoitteita ovat joustavan, tuloksellisen ja oikeudenmukaisen palvelurakenteen aikaansaaminen. Tähän pyritään kasvattamatta julkista sektoria. Palvelukykyä lisätään poistamalla hallinnon monimutkaisuutta ja päällekkäisyyttä.

Keskushallintoa supistetaan mm. muuttamalla toiminnallisia keskusvirastoja liikelaitoksiksi ja lakkauttamalla hallinnollisia keskusvirastoja. Keskus- ja lääninhallinnosta siirretään toimivaltaa kuntiin ja kuntainliittoihin sekä suoraan kansalaisia palveleviin organisaatioihin.

Valtion väliportaan hallintoa kevennetään ja päällekkäisyyttä puretaan. Hajanaista piirihallintoa kootaan yhteen. Hallinnon aluejakoja yhtenäistetään niin, että ne mahdollisimman hyvin vastaavat toiminnallisia aluekokonaisuuksia sekä kielellisiä ja talousmaantieteellisiä rajoja. Valtion paikallishallintoa uudistetaan niin, että palvelujen laatu ja tasapuolinen saatavuus ja kansalaisten turvallisuus taataan.

Maakunnallista hallintoa ja päätäntävaltaa kehitetään luomalla lainsäädännölliset edellytykset kuntainliittojen kokoamiselle taloudelliseksi ja toiminnallisesti laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi. Käynnistetään valmistelu maakuntahallinnon kokeilemiseksi.

2. Tielaitoksen organisaatio

2.1 Tielaitoksen tehtävät ja kehitysnäkymät

Tielaitoksen tehtävät määritetään laissa (47/90/19.01.1990) ja asetuksessa (126/90/09.02.1990) tielaitoksesta sekä työjärjestyksissä (14.01.1991). Tulevaisuuden näkymiä on hahmoteltu tielaitosvisiossa Tielaitos 1990-luvulla.

Tielaitoksesta annetun lain mukaan tielaitos huolehtii ja vastaa yleisten teiden tienpidosta ja tie- ja liikenneolojen kehittamisestä sekä niihin liittyvästä palvelutoiminnasta. Tielaitos on liikenneministeriön alainen.

Tielaitos on ollut tulosohtettu vuodesta 1990 alkaen. Liikenneministeriön tielaitokselle asettamissa tulostavoitteissa vuodelle 1991 korostuvat:

- liikenneturvallisuus
- teiden rakenteiden ja päällysteiden kunto
- liikenteen ja teiden ympäristövaikutukset
- toiminnan taloudellisuus ja
- toiminnan ohjattavuuden kehittäminen

Visiossa Tielaitos 1990-luvulla odotetaan:

Tielaitos kehittyy 1990-luvulla tieliikenteen palvelulaitokseksi, jolle on ominaista muutosvalmius, korkea ammattitaito, kehityskyky, joustavuus ja avoimuus tienkäyttäjien ja yhteiskunnan palvelemisessa.

Tielaitoksen asiakkaita ovat tienkäyttäjät. Ensiarvoisen tärkeänä tielaitos pitää elinkeinoelämän kuljetusten taloudellisuutta, joukkoliikenteen sujuvuutta, liikenneturvallisuutta, tienpidon ympäristövastuuta ja yhdyskuntarakenteiden kehittämistä.

Tielaitos palvelee tarjoamalla liikkumismahdollisuuksia. Palvelun perustana on yhteiskunnallinen näkemys tieverkosta ja sen kehittämisestä. Tieverkon ja tiestön suunnittelu on avointa ja suunnitelmat tehdään tilaajina oleville asiakkaille asiantuntijan ja palvelun näkökulmasta. Teiden rakentaminen, hoito ja ylläpito tehdään ammattitaidolla, jossa korostuvat ympäristövastuu ja liikenteen palvelu. Tieliikenteen ohjauksen ja liikenteeseen vaikuttamisen osuus palveluissa kasvaa olennaisesti.

Tielaitoksella on itsenäinen vastuu voimavaroistaan ja niiden kehittämisestä. Tienpidon rahoitus monipuolistuu ja henkilöstön merkitys korostuu. Tienpitoon tarvittava omaisuus on tehokkaassa käytössä. Talouden seuranta ja tuottavuus kehittyvät.

Tielaitoksen organisaation perustana on yhtymähallinto. Siihen kuuluu nykyistä suppeampi keskushallinto, alueellisia ja toiminnallisia tulosyksiköitä sekä erillisiä palveluyksiköitä.

Johtokunta on hyväksynyt 1990-luvun kehittämistavoitteeksi, että tulosohtettu tielaitos kehitetään paremmin liikenteen kysyntään reagoivaksi tieliikenteestä vastaavaksi palvelulaitokseksi. Tulevaisuudessa tielaitoksen rahoitus muodostuisi tienkäyttäjiltä kerättävistä polttoaine- ja käyttömaksuista. Tielaitos vastaisi maksullisen pääomansa käytön tehokkuudesta.

2.2 Keskushallinto, tiepiirit ja hankkeet

Tielaitoksessa on keskushallintona tiehallitus ja tiepiireistä koostuva aluehallinto. Tielaitoksen ylimpänä päättävänä elimenä on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo laitoksen toimintaa. Tielaitosta johtaa ja sen toiminnasta vastaa pääjohtaja apunaan ylijohdaja, johtajat ja piiri-insinöörit.

Tiehallituksen nykyorganisaatiossa on esikunta, hallinto-, suunnittelu- ja tuotanto-osastot, erillinen sisäinen tarkastusyksikkö sekä tulosvastuullisina palveluyksiköinä vientipalvelut, atk-palvelukeskus Tie-Data ja geopalvelukeskus.

Aluehallintoa varten maa on nykyisin jaettu 13 tiepiiriin. Tiepiirien rajat noudattavat läänien rajoja lukuunottamatta Vaasan ja Oulun läänien alueita. Keski-Pohjanmaan tiepiiri käsittää 11 kuntaa Vaasan ja 13 kuntaa Oulun läänistä sekä Kainuun tiepiiri 9 kuntaa Oulun läänistä. Vaasan ja Oulun tiepiirit ovat vastaavasti läänejä pienemmät. Kainuun tiepiiri vastaa alueeltaan Kainuun maakuntaa. Keski-Pohjanmaan maakunta on Vaasan läänin puoleinen osa Keski-Pohjanmaan tiepiiriä. Ahvenanmaan tiestö ei ole tielaitoksen vastuulla. Tiepiirien ja läänien rajat on esitetty seuraavan sivun kartalla.

Tiepiirien lukumäärä oli aluksi 1860-luvulla kuusi. Tiepiirien lukumäärää on hallinnon kehittyessä lisätty. Nuorimmat tiepiirit ovat vuonna 1953 perustettu Kainuun tiepiiri ja vuonna 1962 perustettu Keski-Pohjanmaan tiepiiri. Tiepiirien rajoista ja hallintopaikoista päättää tielaitosasetuksen mukaisesti liikenneministeriö.

Tiepiiri on tulosyksikkö, joka vastaa tienpidosta alueellaan. Tiepiiriä johtaa ja sen toiminnasta vastaa sille asetettujen tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden mukaisesti piiri-insinööri. Pääjohtaja voi määrätä tiepiirin suorittamaan tehtäviä toisen tiepiirin alueella.




Tiepiireissä on ohjaus-, hallinto- ja tukitoimintoja varten piirikonttori. Käytännön tienpidon tuotannosta huolehtivat tiemestaripiirit, suunnittelu-, parantamis-, sekä rakentamishankkeet ja -projektit. Tätä hanketasoa avustavat piiritasolla erilaiset keskitettyjen palvelujen yksiköt mm. konekorjaamo, keskusvarasto ja keskuslaboratorio, jotka laskuttavat toimintansa kulut hankkeilta.

Tielaitoksen budjetoidut kustannukset vuonna 1991 ovat suunnitelmien mukaan 6310 Mmk. Perustienpidon kustannukset ovat noin 4085 Mmk (65 %), tieverkon merkittävien kehittämishankkeiden kustannukset noin 1985 Mmk (31 %) sekä muut kustannukset (maanlunastukset, korvaukset, maksulliset palvelut yms) 240 Mmk (4 %). Kustannuksista yhteensä noin 100 Mmk on sellaisia, jotka tielaitos laskuttaa ulkopuolisille annetuista tehdyistä toimenpiteistä ja palveluista.

Organisaatiotasoisin kustannukset jakautuvat siten, että tiehallituksen suunnitellut kustannukset ovat vuonna 1991 noin 280 Mmk (4,4 %), piirikonttoreiden kustannukset ovat arviolta yhteensä noin 400 Mmk (6,3 %) ja hanketason kustannukset noin 5630 Mmk (89,3 %), johon sisältyy keskitettyjen palvelujen palkka- ja toimitilakustannuksia noin 140 Mmk (2,2 %). Tiehallituksen kustannuksista noin 20 Mmk syntyy pääkaupunkiseudun liikennesuunnittelusta sekä noin 150-200 Mmk tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, josta noin puolet on oman henkilöstön palkkakustannuksia. Tiehallituksen kokonaiskustannuksista lähes 100 Mmk on konsulttikustannuksia.

TIEPIIRIT (tp) 1991

1. LAPIN TP
2. OULUN TP
3. KAINUUN TP
4. KESKI-POHJANMAAN TP
5. VAASAN TP
6. KESKI-SUOMEN TP
7. KUOPION TP
8. POHJOIS-KARJALAN TP
9. TURUN TP
10. Hämeen TP
11. MIKKELIN TP
12. UUDENMAAN TP
13. KYMEN TP

-  Tiepiirin raja
-  Läänirajasta poikkeava tiepiirin raja
-  Lääniraja, silloin kun se ei yhdy tiepiirirajaan

ISBN 951-48-0035-4

7600

7600

7400

7400

7200

7200

7000

7000

6800

6800

6620

6620

Tielaitoksen palveluksessa oli vuoden 1990 lopulla noin 10800 henkilöä. Näistä noin 1600 on määräaikaissä työsuhhteessa, joiden määrä vaihtelee vuoden ajoista ja rahoituksesta johtuvien tarpeiden mukaan. Lisäksi tienpidossa työllistään konsultteja, urakoitsijoita sekä kuljetusvälineiden ja työkoneiden kuljettajia keskimäärin noin 3500 vuosittain. Näiden ulkopuolisten määrä vaihtelee voimakkaasti tarpeen mukaan.

Organisaatiotasoisittain 9200 vakinaisessa työsuhhteessa olevasta työskenteli tiehallituksessa vuoden 1990 lopulla 550 henkilöä (5,9 %). Piirikonttoreissa työskenteleviä oli noin 1850 (20,1 %), keskitetyissä palveluissa noin 700 (7,6 %) ja hanketasolla noin 6100 (66,3 %).

2.3 Tiepiirien tehtävät ja organisaatiot

Tiepiiri on tielaitoksen alueellinen tulosityksikkö, joka vastaa tienpidosta alueellaan. Tiepiirin tehtävät voidaan jakaa kolmeen osaan:

- Tieverkon liikennettä tyydyttävästä kunnosta vastaaminen, joka käytännössä jakautuu perustienpitoon ja tieverkon kehittämiseen. Perustienpito sisältää teiden hoidon, ylläpidon ja vähäisten alueellisten kehittämishankkeiden lisäksi myös johtamisen, ohjauksen, suunnittelun sekä hallinnon ja muut tukitoiminnot. Tieverkon kehittäminen käsittää kustannusarvioltaan yli 10 Mmk:n tiestön liikenteellistä palvelutasoa merkittävästi parantavat hankkeet. Tielaitoksen kustannuksista pääosa (yli 90 %) kohdistuu edellä kuvattuihin tietojenpiteisiin.
- Tieliikenteen palveluun liittyviä tehtäviä ovat olleet mm teiden tilasta, säästä, ruuhkista, reiteistä ym tiedottaminen. Tieverkolla on myös ollut vaatimattomasti varustettuja levähdysalueita liikenteen käyttöön. Viime vuosina on moottoriväylien varteen suunniteltu hyvin varustettuja palvelualueita, joiden toiminnasta vastaavat yksityiset yrittäjät.
- Viranomaistoiminta tielaitoksessa on merkittävää vaikutuksiltaan, mutta ei välittömiltä kustannuksiltaan. Tiestön ja tienpidon suunnittelu on osa alueen maankäytön suunnittelua, jolla on merkittävä vaikutus ko alueen kehitykseen ja kehittymismahdollisuuksiin. Kaavoituksessa ja liikenneturvallisuustyössä tielaitos konsultoi kuntia. Viranomaistoiminnan tärkeänä osana on tiestöön liittyvän avustustoiminnan hoitaminen. Samalla valvotaan tieliikenteen ja valtion etuja. Tielaitos hoitaa ja valvoo valtion viranomaisena kaduille, rakennuskaavateille sekä yksityisteille myönnettävien avustusten jakoa ja käyttöä. Viranomaistoimintaan voidaan lukea myös lupahallinto, jossa annetaan erilaisia poikkeuslupia liikenneturvallisuuteen vaikuttaviin tai tien rakenteita rasittaviin erikoiskuljetuksiin tai muihin toimenpiteisiin (mm liittymäluvut, teitä ylittävät tai alittavat rakenteet, nopeusrajoitukset jne) sekä tienvarsitoimintoihin.

Piiri-insinööri päättää piirin toiminnasta ja sisäisestä organisoinnista sovittuaan piirinsä tavoitteista pääjohtajan kanssa. Tämä on mahdollistanut tiepiirien organisoimisen erilaisilla tavoilla. Tiepiirien organisaatioita onkin kehitetty ja uudistettu jatkuvasti. Tulosohejaus tehostaa myös tiepiirien välistä työnjakoa ja yhteistoimintaa.

Vielä 1980-luvulla yleisin tiepiirien sisäinen organisaatio perustui toimialajakoon (hallinto, suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito). Toimialojen tehtävän määritykset vaihtelivat tiepiireittäin. Toimialoilla vastuuta jaettiin sekä tehtävinä että alueellisin perustein. Toimialojen sisällä oli työpäällikköalueita, jotka käsittivät useampia hankkeita tai tiemestaripiirejä toimialasta riippuen. Alueellisissa jaoissa rajat eri toimialoilla eivät välttämättä olleet yhteneväiset. Piirin organisaatiossa oli siis piiri-insinööri ja 3 tasoa. Organisaatiotasoina tässä on käsitetty hanketaso, työpäällikkötaso ja toimialataso tai niitä vastaavat. Seuraavassa on tarkasteltu esimerkein organisaatioiden kehitystä Vaasan ja Oulun läänien tiepiireissä.

Vaasan tiepiirissä on 5 toimialaa: esikunta- ja tukitoimintoluonteiset tiestö- ja hallintotoimialat sekä tuotantoon liittyvät suunnittelu-, rakennus-, ja kunnossapitotoimialat. Suunnittelutoimialalla on kuusi suunnittelualuetta ja kaksi toimialaa tukevaa tehtäväaluetta. Suunnittelualueet käsittävät useampia hankkeita. Rakennustoimialalla on neljä työpäällikköaluetta ja kaksi toimialaa tukevaa tehtäväaluetta. Työpäällikköalueet käsittävät useampia hankkeita. Kunnossapitotoimi-

alalla on 3 käyttöaluetta ja neljä toimialaa tukevaa tehtäväaluetta. Käyttöalueet jakautuvat 5-6:teen tiemestaripiiriin. Vaasan tiepiirin tuotanto-organisaatiossa on piiri-insinöörin alaisena 3 tasoa.

Keski-Pohjanmaan tiepiirissä on 4 toimialaa: esikunta- ja tukitoimintoluonteinen hallintotoimiala ja tuotantoon liittyvät suunnittelu-, rakennus- ja kunnossapitotoimialat. Toimialat jakautuvat tehtäväpohjaisiin vastuualueisiin. Tiepiirin koon vuoksi ei ole pidetty tarpeellisena jakaa toimialoja alueellisin perustein. Rakennustoimialalla yksi työpäällikkö hoitaa koko piirin hankkeet ja kunnossapitotoimialalla yksi työpäällikkö kaikki tiemestaripiirit. Keski-Pohjanmaan tiepiirin tuotanto-organisaatiossa on piiri-insinöörin alaisena toimialapäälliköt ja 2 tasoa.

Oulun tiepiirissä on 8 vastuualuetta: esikunta, tukitoimintoina hallintopalvelut ja tekniset palvelut, suunnittelun vastuualue, projektien (suuret tiehankkeet) vastuualue sekä kolme tienpitoaluetta, joiden tehtävänä on vastata alueensa yleisen tieverkon hoidosta, kunnostuksesta, peruskorjauksesta ja rakentamisesta lukuunottamatta erillisinä projekteina toteutettavia hankkeita. Tienpitoalueilla on myös vastuu rakenteen parantamistöiden suunnittelusta. Muista suunnittelutoimenpiteistä vastaa suunnittelun vastuualue. Kukin tienpitoalue on jaettu edelleen tiemestaripiireihin ja tiehankkeisiin. Oulun tiepiirin tuotanto-organisaatiossa on piiri-insinöörin alaisena 2 tasoa.

Kainuun tiepiirissä on 8 tulosaluetta, jotka muodostuvat piirin toiminnassa tarkoituksenmukaisista kokonaisuuksista sovellettuna olevaan henkilöstöön. Esikuntaluonteisia tulosalueita on 3: hallintopalvelut ja organisaatiosuunnittelu, tuotannonohjaus ja viestintä. Tuotannossa on 4-5 vastuualuetta: suunnittelu, kunnossapito, päällystys- murskaustoiminta ja 1-2 rakentamisesta vastaavaa projektiluonteista tulosaluetta, joiden lukumäärä ja miehitys elää volyymin mukaan. Tuotannon tulosalueet jakautuvat suoraan hankkeisiin ja tiemestaripiireihin. Vuoden 1992 alusta tiepiirin organisaatiota muutetaan yleis- ja hallintokustannusten pienentämiseksi ja tuotannon resurssien yhteiskäytön parantamiseksi. Kainuun tiepiirin tuotanto-organisaatiossa on piiri-insinöörin alaisena kaksi tasoa.

2.4 Tielaitoksen asiakkaat ja yhteistyötahot

| <u>Avoin sektori</u> | | <u>Sisäiset yhteistyötahot</u> | | <u>Julkinen sektori</u> |
|----------------------|--|--------------------------------|--|-------------------------|
| | | | | |
| | | Tiehallitus | | Maakuntaliitot |
| Urakoitsijat | | Muut tiepiirit | | Seutukaavaliitot |
| Elinkeinoelämä | | | | ym kuntainliitot |
| | | Tiepiiri | | Kunnat |
| | | | | |
| Yhdistykset | | | | Lääni |
| Kansalaiset | | Tiemestaripiirit | | Valtion piirihallinto- |
| | | ja hankkeet | | viranomaiset |
| | | | | Oikeusviranomaiset |

Tienpidon hoitaminen edellyttää tiepiireiltä yhteistoimintaa kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, elinkeinoelämän, muun valtion piirihallinnon sekä kuntien ja kuntainliittojen kanssa. Yhteistoiminnan laajuus vaihtelee tiepiireittäin toiminnan painopisteistä riippuen.

Yhteistyö läänien kanssa

Yhteistyötä läänien kanssa tehdään läänien alueellisessa kehittämis- ja maankäytön suunnittelussa. Tiepiirit osallistuvat läänien piiriviranomais- ja liikennejaostojen toimintaan sekä pyydettyä myös läänien neuvottelukuntien kokouksiin.

Tiepiirit osallistuvat myös läänien alueellisiin ympäristöyhteistyöryhmiin, jotka selvittävät mm. isojen tiehankkeiden ympäristövaikutuksia. Muu yhteistyö läänien kanssa on lähinnä erilaisten lausuntojen antamista sekä osallistumista yhteisiin suunnitteluprojekteihin. Yhteistyötä läänien kanssa voidaan luonnehtia informatiiviseksi. Lääninhallitukset osallistuvat tielainsäädännön mukaisesti laadittujen tiesuunnitelmien hallinnolliseen käsittelyyn.

Muu aluehallinto ja elinkeinoelämä

Muita keskeisiä yhteistyöosapuolia ovat seutukaava- ja maakuntaliitot, jotka ovat yhdistymässä, sekä valtion rautatiet, työvoimapiirit, maanmittauspiirit, maaseutupiirit, metsälautakunnat, vesi- ja ympäristöpiirit, sotilasviranomaiset, palo- ja pelastusviranomaiset, poliisi, tuomiokunnat, talouselämää tienpitoasioissa edustavat yhdistykset sekä kunnat. Näiden sidosryhmien hallintoalueet eivät pääsääntöisesti yhdy tiepiirien rajoihin eivätkä toisiinsa.

Elinkeinoelämässä tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat yksittäiset yritykset, jotka tieyhteystarpeissaan kääntyvät tiepiirin puoleen. Koko tiepiiriä tai laajempaa tiekokonaisuutta koskevissa asioissa aktiivista yhteistyötä on myös kauppakamarien ja muiden elinkeinoelämän yhdistysten kanssa. Yhteistyömuotoja ovat mm. lausuntopyynnöt esisuunnitelmavaiheessa, neuvottelut, erilaisten esitysten tekeminen ja lausuntojen antaminen.

Kunnat

Tienpidossa keskeisin alueellinen yhteistyöosapuoli on tienpidossa kunnat. Yleiset tiet liittyvät kiinteästi kuntien kehittämiseen, erityisesti maankäytön suunnitteluun. Tiesuunnitelmat käsitellään lähes poikkeuksetta asianomaisissa kunnissa ja sovitetaan yhteen kaavoituksen kanssa. Kuntien tielautakunnat toimivat valmis-televina ja täytäntöön panevina toimieliminä kunnan tiehallinnon alalla.

Kuntien ja valtion työnjakoa koskevia ehdotuksia

Toinen parlamentaarinen liikennekomitea on katsonut, että kuntien tulisi yksin tai yhdessä toiminnallisesti vastata taajamien paikallisista tieliikenneväylistä ja paikallisen joukkoliikenteen toimivuudesta. Valtion tulisi vastata yhtenäisestä valtakunnallisesta ja seudullisesta tieverkosta, haja-asutusalueiden perustieverkosta ja näiden alueiden joukkoliikenteen peruspalveluista sekä huolehtia kuntien riittävistä toimintaedellytyksistä.

Valtion yksityiskohtaista hankkeista ja liikennemuodottaista valvontaa ja ohjausta tulisi vähentää. Paikallistiekorvaukset lakkautettaisiin ja kuntien osallistuminen yleisten teiden kustannuksiin lopetettaisiin. Samalla lisättäisiin valtionrahoitusosuutta valtionapuna kunnille ja kuntaryhmille.

2.5 Tiepiirien toimintaa kuvaavia tunnuslukuja

Tienkäyttäjien tarpeet

Tiestö palvelee alueen asukkaita sekä alueella tapahtuvaa toimintaa. Lisäksi joillakin alueilla on huomattavaa läpikulkuliikennettä. Uudenmaan tiepiirin alueella asuu 1,2 miljoonaa asukasta, Kainuun tiepiirin alueella noin 100 000. Autotiheys maan eri alueilla on samaa suuruusluokkaa, noin 410 autoa tuhatta asukasta kohden. Uudellamaalla autoja on lähes 0,5 miljoonaa ja Kainuussa noin 40 000.

Suomessa on autolla ajettavia teitä kaikkiaan noin 250 000 km. Näistä on tielaitoksen hoidossa olevia yleisiä teitä lähes 77 000 km. Kuntien ylläpitämiä katuja ja kaavateitä on noin 19 000 km. Valtion apua saavia yksityisteitä on noin 57 000 km. Muut tiet ovat muita yksityisiä teitä, metsäautoteitä sekä kiinteistöteitä. Koko maan liikennesuoritteesta noin 70 % ajetaan tielaitoksen hoidossa olevilla teillä ja noin 30 % kuntien katu- ja tieverkolla. Muiden teiden osuus liikennesuoritteesta on hyvin pieni.

Keskimäärin tiepiiriä kohden on yleisiä teitä 6 000 kilometriä. Turun tiepiirissä on eniten eli lähes 9 700 km ja Keski-Pohjanmaan tiepiirissä vähiten eli lähes 3 700 km. Muut tiestön pituudeltaan pienimmät piirit ovat Kymi ja Kainuu.

Koko maassa on yleisiä teitä asukasta kohden 16 metriä. Eniten on Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asutuissa piireissä. Kainuussa noin 50 metriä, Lapissa 40 metriä ja Pohjois-Karjalassa noin 30 metriä asukasta kohden. Tiheään asutulla Uudellamaalla on vähiten, noin 4 metriä.

Yleisillä teillä ajettiin vuonna 1990 lähes 28 miljardia autokilometriä. Lähes puolet suoritteesta ajettiin kolmessa etelän tiepiirissä. Suoritemäärältään pienimmät tiepiirit olivat Kainuu, Keski-Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala. Pääteiden osuus yleisten teiden liikennesuoritteesta on lähes 60 %.

Henkilöauton keskimääräinen ajosuorite on koko maassa noin 17 000 kilometriä vuodessa. Yleisillä teillä tästä ajetaan noin 14 000 km. Uudenmaan liikennesuorite jaettuna alueen autokannalla on noin 11 500 kilometriä. Lapissa vastaava luku on lähes kaksinkertainen eli 21 200 kilometriä, Keski-Pohjanmaalla 19 000 km sekä Oulun ja Kainuun tiepiireissä noin 17 000 km. Pohjois-Suomen suoritemäärässä huomattava osa on oman alueen ulkopuolisen autokannan, turistiliikenteen aiheuttamaa, mutta oma osuutensa on myös pidemmällä etäisyyksillä ja julkisen liikenteen palvelun vähäisyydellä. Luvut ovat osoitus tiestön korostuneesta merkityksestä Pohjois-Suomessa.

Tiestön keskimääräinen vuorokausiliikenne on koko maassa noin 1 000 autoa vuorokaudessa. Uudellamaalla luku on yli 3 000. Keskimääräistä enemmän on myös Turun, Hämeen ja Kymen tiepiirien tiestöllä. Pienin liikenne on Kainuun tiestöllä noin 400 autoa vuorokaudessa. Lapin ja Pohjois-Karjalan keskimääräinen liikenne on vähän alle 600 ja Keski-Pohjanmaan alle 700 autoa vuorokaudessa.

Tienpidon tarve tulevaisuudessa

Tiestön perustienpitoa tulisi lisätä kaikissa tiepiireissä. Lisäystarve aiheutuu pääasiassa paikallisista liikenneturvallisuustoimenpiteistä, kasvavan liikenteen aiheuttamasta kulumisesta sekä ikääntyvien tierakenteiden parantamistarpeesta.

Tiestön kehittämistarvetta vuoteen 2010 mennessä on lähes 20 000 kilometrillä. Tämä merkitsisi noin 50 hankkeen vuosittaista toteuttamista. Kuluvana vuonna alkaa vain 12 hanketta teiden kehittämiseen osoitetuin rahoit. Vaikka tienpidon rahoitus kasvaisikin suunnitelmien mukaisesti, ei kaikissa piireissä näytä olevan mahdollisuuksia toteuttaa joka vuosi tieverkon kehittämishanketta.

Toiminnan nykyinen laajuus

Kokonaisuutena yleisten teiden tienpidon kustannukset ovat vuonna 1991 noin 6310 Mmk. Tässä suhteessa suurin tiepiiri on Uusimaa, jonka kustannukset ovat noin miljardi markkaa. Pienimmät tiepiirit ovat Keski-Pohjanmaa 187 Mmk, Kainuu 226 Mmk, Pohjois-Karjala 240 Mmk sekä Kymi 344 Mmk. Mikäli Päijät-Hämeen maakunnan alue olisi aluejakoneuvottelukunnan luonnostelmien mukaan kokonaan liitettynä Hämeen lääniin ja tiepiiriin, olisi Mikkelin tiepiirin toiminnan laajuus vuonna 1991 arviolta noin 250 Mmk.

Perustienpidon kustannukset tiekilometriä kohden riippuvat liikenteen määrästä ja sen vaatimasta tiestön tasosta. Lossit ja lautta-alukset nostavat kustannuksia erityisesti Turun ja Oulun tiepiireissä. Kalleinta tiekilometrin ylläpito on Uudella- maalla, jossa kustannukset ovat lähes 90 000 markkaa tiekilometriä kohden. Halvat tiepiirit ovat Pohjois-Karjala, Kainuu ja Kuopio, joissa kustannukset ovat noin 40 000 mk tiekilometriä kohden.

Liikennesuoritetta kohden perustienpidon kustannukset ovat käänteiset. Uudella- maalla kustannukset ovat vain noin 8 penniä autokilometriä kohden. Kalleimmat tiepiirit ovat Kainuu 29 penniä, Lappi 21 penniä ja Pohjois-Karjala ja Keski-Pohjanmaa 19 penniä autokilometriä kohden.

Perustienpidon tiepiireittäiset rahoituskehykset on laskettu matemaattisesti painottaen tiepituutta (painoarvo 55/100), liikennesuoritetta (30/100), henkilövahinko-onnettomuuksien määrää (10/100) ja lossikustannuksia (5/100). Yleis- ja yhteiskustannusten osuutta laskelmassa ei ole huomioitu. Kaavaa uusi- taan ja tarkennetaan erillisessä työryhmässä.

Kokonaistaloudellisuus

Kokonaistaloudellisuuteen vaikuttavat toiminnan yksikkökustannukset (vuonna 1991 noin 5 040 Mmk, 80 %), hanketason yhteiskustannukset (noin 700 Mmk, 11 %) ja koko piirin yleiskustannukset (noin 570 Mmk, 9 %). Yksikkökustannus- ten osuus kokonaiskustannuksista on selvästi merkittävin.

Yksikköhinnat ovat toiminnan tehokkuuden ohella riippuvaisia toimenpiteiden laadusta ja vuosittaisista muutoksista, yleisestä hintatasosta, kiviaineksen saanti- mahdollisuuksista, kilpailutilanteesta, maastoeroista, sääeroista jne. Yksikköhin- nat soveltuvat piiri- ja laitospohjaisen tuotannon taloudellisuuskehityksen mittaa- miseen, mutta piirien väliseen vertailuun niitä tulee käyttää harkiten ja erojen tarkemmat syyt selvittäen.

Vuosilta 1985-90 tehdyn tarkastelun mukaan näyttää siltä, että yksikköhinnat ovat olleet alhaisia Hämeen, Keski-Pohjanmaan ja Kainuun tiepiireissä ja korkeampia Uudenmaan, Turun, Keski-Suomen ja Lapin tiepiireissä.

Vuosina 1985-90 kunnossapidon yhteiskustannusprosentti on ollut koko maassa noin 17 %. Piireittäin vuosittaiset vaihtelut ovat suurehkoja. Keskimääräistä pienemmät prosenttiluvut ovat olleet Uudenmaan, Turun ja Vaasan tiepiireissä ja suuremmat Oulun, Kainuun ja Lapin tiepiireissä.

Rakentamisen yhteiskustannukset ovat vuosina 1985-90 olleet noin 15 %. Keskimääräistä pienemmät prosenttiosuudet ovat olleet eteläisissä tiepiireissä ja suuremmat pohjoisissa piireissä sekä Pohjois-Karjalassa.

Vuoden 1991 suunnitelman mukaan yleiskustannusprosentti on pienimmillään Uudenmaan, Turun ja Hämeen tiepiireissä ja suurimmillaan Kuopion, Keski-Pohjanmaan, Oulun, Kainuun ja Lapin tiepiireissä. Perustienpitoon suhteutettuna

yleiskustannusprosentit ovat pienet Turun, Pohjois-Karjalan ja Keski-Pohjanmaan tiepiireissä ja muista poikkeavan suuri vain Kuopion tiepiirissä.

Kiinteät kustannukset vaikeuttavat piirien mahdollisuuksia toiminnan muutoksiin. Tiepiirin kiinteisiin kustannuksiin on tässä laskettu piirikonttorin ja keskitettyjen palvelujen vakinaisen henkilökunnan palkat sekä vastaavat kiinteistökustannukset. Kiinteät kustannukset ovat tiepiireissä noin 470 Mmk. Suhteessa tiepiirin kokonaiskustannuksiin kiinteät kustannukset ovat suurimmillaan Pohjois-Karjalan 11,4 %, Keski-Pohjanmaan 11,0 %, Kymen 10,0 %, Oulun 9,8 % ja Kainuun 9,5 % tiepiireissä.

Kokonaistaloudellisuuden mittaamiseksi ei ole yhteisesti hyväksyttyä tapaa. Mittari on kuitenkin erillisen työryhmän kehiteltävänä.

Henkilöstömäärät

Tielaitoksen palveluksessa on noin 10 800 henkilöä, joista noin 9 200 on vakinaisessa virka- tai työsuhteessa. Tielaitos on aktiivisesti vähentänyt omaa vakinaista henkilöstöään. Vuodesta 1984 vakinainen henkilömäärää on vähennetty noin 1 700 henkilöllä, mikä on yli 15 %. Lisäksi vesitiehenkilöstö on siirretty merenkululaitokseen. Suhteellisesti eniten vakinainen henkilömäärä on vähentynyt Kainuun tiepiirissä noin 23 %. Hämeen, Pohjois-Karjalan, Kuopion, Vaasan, Keski-Pohjanmaan ja Oulun tiepiirien henkilöstöä on vähennetty vajaa 18 %. Mikkelin (9 %) ja Lapin (12 %) tiepiirin henkilöstöä on vähennetty suhteellisesti vähiten. Tiehallituksen henkilöstöä on vähennetty 14 %.

Oman henkilöstön määrään vaikuttaa merkittävästi urakointi ja konsultointi, joiden määrä vaihtelee maan eri osissa tarpeen ja tarjonnan mukaan. Seuraavassa on tarkasteltu vakinaisen henkilöstön määrää ja sen suhdetta toimintaan, tietöön ja muuhun ympäristöön. Lukuja tulee tarkastella vain toiminnan muutosmahdollisuuksia kuvaavina lukuina.

Ylläpidettävää 1 000:tta tiekilometriä kohden oli vakinaista henkilöstöä koko laitoksessa noin 120 henkilöä. Vilkkaimmin liikennöidyssä Uudenmaan tiepiirissä luku oli 186 henkilöä. Vähiten oli Kainuun, Pohjois-Karjalan, Kuopion ja Lapin tiepiireissä alle 100 henkilöä 1000 tiekilometriä kohden. Liikennesuoritetta kohden luvut ovat käänteiset eli Uudellamaalla vähiten ja Kainuussa eniten.

Tiepiirin kokonaiskustannukset piirikonttorissa työskentelevää kohden ovat lähinnä urakoinnin osuudesta johtuen suurimmat Etelä-Suomen tiepiireissä, joissa kustannukset ovat yli 4 Mmk/hlö. Pohjois-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa luku on noin 2,5 Mmk.

3. Aluehallinnon kehittämistarpeet

3.1 Kehittämistarpeiden taustaa

Valtionhallinnossa on muutettu viime aikoina useampia virastoja liikelaitoksiksi. Myös tielaitoksen on tulevaisuudessa mahdollista toimia entistä enemmän liikelaitoksen tapaan. Tämä edellyttää viranomaistoiminnan ja tuotannon nykyistä selkeämpää järjestämistä.

Tielaitoksen aluehallinnon kehittämistarve perustuu laitoksen toimintaympäristössä ja tienpidon painopisteissä tapahtuneisiin ja näköpiirissä oleviin muutoksiin. Organisaatioon kohdistuvat kehittämistarpeet ovat osaltaan sisäisiä, osaltaan ulkoisia. Tienpidon aluehallinnon tehokkuutta, toimivuutta ja kehittämistarvetta voidaan tarkastella arvioimalla alueellisin perustein tieliikenteen ja tienpidon nykytilaa ja tulevaa kehitystä.

Organisaatio on eräs tuotannollisen toiminnan ohjaus- ja tukijärjestelmä. Organisaatio- ja tehtävärakenteella voidaan vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen eli kilpailukykyisyyteen. Oleellista on henkilöstön ammattitaito ja motivaatio. Tielaitoksen organisaation tehokkuus näkyy erityisesti sen kyvyssä tukea tuotanto- ja palvelutoimintaa ja sopeutua tienpitopalvelujen kysynnässä tapahtuviin lyhyt- ja pitkäaikaisiin volyymivaihteluihin sekä rakenteellisiin kysynnän muutoksiin (suunnittelu, rakentaminen, perustienpito, tieliikenteen palvelut, viranomaistehtävät).

Liikennemuotojen ja tienpidon kehittämisen painopisteet muuttuvat yhteiskunnan tarpeiden mukaan. Painopisteet vaihtelevat mm. alueellisesti, pää- ja alemman tieverkon välillä, eri liikennemuotojen välillä, yksityisautoilun ja joukkoliikenteen kehittämisen suhteen jne. Liikennesuorite reagoi myös taloudelliseen tilanteeseen. Organisaatio- ja tehtävärakenteiden tulisi olla nykyistä joustavampia myös lyhytjaksoisia toiminnan volyymissa tapahtuvia muutoksia silmällä pitäen.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittyminen vaikuttaa pitkällä tähtäimellä liikennesuoritteiden kohdistumiseen tieverkolla. Viime vuosikymmeninä kaavateiden ja katujen merkitys tienpidossa on lisääntynyt voimakkaasti taajamien kasvun myötä. Tuotantotoiminnan ja väestön keskittyminen etelän teollisuuskeskuksiin ja alueellisiin kasvukeskuksiin ovat niinkään vaikuttamassa tienpidon tavoitteisiin.

Tienpidon tuloksellisuutta ja tuottavuutta voidaan tielaitoksen kokemusten mukaan parantaa tulosohjauksen keinoin. Se edellyttää osaltaan tielaitoksen ja sen tulosityksiköiden organisaatioiden jatkuvaa kehittämistä siten, että ne mahdollistavat asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisen. Organisaation kehittämistarpeet, jotka johtuvat tielaitoksen palvelujen kysynnän alueellisista ja rakenteellisista muutoksista edellyttävät tielaitoksen aluehallintomallin arviointia kokonaisuutena.

Lisäksi tielaitokselta ja sen tulosityksiköiltä edellytetään joustavuutta ja sopeutumiskykyä kansantaloudessa tapahtuviin suhdannevaihteluihin, julkishallinnon kehittämisvaatimuksiin ja -tavoitteisiin sekä niistä mahdollisesti seuraaviin muutoksiin työjaossa eri organisaatioiden välillä.

3.2 Kehittämistyön lähtökohdat

Palvelukyky

Tielaitoksen tulee pystyä muuttuvissa taloudellisissa tilanteissa vastaamaan tienpitoon liittyviin yhteiskunnan odotuksiin sekä palvelemaan kansalaisia tasapuoli-

sesti maan eri osissa. Palvelu- ja kilpailukyvyn säilyttämiseksi tielaitoksen on voitava ylläpitää tienpitotehtäviin liittyvää osaamista, yhteistyötä ja palvelua.

Tielaitoksen yhteiskunnalle tuottamat palvelut voidaan karkeasti jakaa seuraavasti:

- tienkäyttäjän tärkein palvelu on varsinainen tienpito, päivittäinen teiden hoito, määräaikainen kunnostus ja rakenteet turvaava ajoittainen parantaminen sekä liikennetarpeiden muuttumisesta aiheutuva tieverkon kehittäminen. Palvelu tuotetaan tiellä.
- sidosryhmille tuotettua palvelua ovat mm. maankäytön suunnittelu, tienpidon suunnittelu ja yhteistyö liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Palvelu on suunnittelua yhteistyössä.
- muuta palvelua ovat mm. lupien ja lausuntojen antaminen, avustus- ja korvausasiat, konsultointi tienpitoon liittyvissä asioissa, tieliikennettä palvelevan informaation tuottaminen ja tiedottaminen, kansalaisaloitteiden ja -palautteen vastaanotto, asiakirjojen vastaanotto ja asiakirjapalvelut, muut tienkäyttäjien palvelut kuten esim. matkailijaopasteet, sisäisten sidosryhmien palvelu jne.... Palvelu on viranomaisena toimimista.

Tienpidon suunnittelu on luonteeltaan maankäytön suunnitteluun kiinteästi liittyvää pitkän ja keskipitkän aikavälin toiminnasuunnittelua ja laaja-alaista yhteistyötä vaativaa. Tienpidon suunnittelun kannalta asiointitietäisyys ja palvelun tuottamisaika eivät ole kovin oleellisia ja lääni- tai maakuntatasoinen palvelu on riittävää. Tienpidon suunnittelussa korostuvatkin enemmän suunnitelmien laatu sekä valmistelu- ja päätöksentekoprosessin avoimuus ja vuorovaikutteisuus kuin organisaatiokysymykset.

Tiensuunnittelussa, teiden rakentamisessa ja kunnossapidossa asiakkaiden ja yhteistyötahojen palvelu liittyy usein johonkin paikalliseen yksityiskohtaan, jolloin palvelu on saatava läheltä eli yleensä hanketasolta (tiemestaripiirit, suunnittelu- ja rakennushankkeet). Palvelutarve on pääosin ennakoitavissa ja siten hoidettavissa riittävän avoimella, tiedottavalla toiminnalla.

Muut tielaitoksen palvelut ovat luonteeltaan päivittäispalveluja, joiden kysyntään ja palvelutasovaatimuksiin vaikuttavat ulkoiset tekijät mm. kausivaihtelut voimakkaasti. Nämä viranomaispalvelut ovat luonteeltaan sellaisia, joissa pitkät asiointitietäisyydet ja palvelun tuottamisajat aiheuttavat haittaa asiakkaalle. Näiden palvelujen tuottaminen sekä työnjako piirikonttorin ja tiemestaripiirien välillä on tiepiirikohtaisesti suunniteltavissa, samoin on yhteistyö tiepiirien välillä. Asiakirjojen konekielisen siirron ja yhteiskäyttöisten tietorekisterien yleistyessä asiointia vaativat palvelut on mahdollista tarjota taloudellisesti lähempänä asiakasta.

Toiminnan tehokkuus

Julkisen sektorin vuotuinen tuottavuustavoite on kaksi prosenttia. Tielaitokselle on asetettu 1,5 prosentin taloudellisuusvaatimus, minkä lisäksi taloudellisesta tilanteesta johtuen on viime vuosina toteutettu ja edelleen odotettavissa erillisiä säästövaatimuksia. Taloudellisuus- ja tehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi on työn tuottavuutta tienpidossa voitava parantaa sekä selvitettävä muita mm. kustannusrakenteeseen liittyviä mahdollisuuksia taloudellisuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Tienpidon tarpeet joudutaan hoitamaan julkista sektoria kasvattamatta. Palvelukykyä on voitava lisätä poistamalla hallinnon päällekkäisyyttä ja monimutkaisuutta ja samalla hallintoa on voitava hajauttaa ja keventää. Voimavarojen käytön tehostamiseksi ja niiden ohjaamiseksi entistä paremmin tuotantoon ja palveluihin

joudutaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota eri kustannustekijöihin ja säästömahdollisuuksiin. Samalla tienkäyttäjien ja yhteistyötahojen palvelut on turvattava.

Tienpidon tehokkuutta voidaan edistää paitsi tulosohjauksen keinoin myös kehittämällä tienpidon aluehallintoa. Voimavarojen käyttöä voidaan tehostaa kehittämällä yhteistyötä tiepiirien välillä ja myös muiden yhteisöjen kanssa. Se yleensä edellyttää organisaatiomuutoksia niin tulosityksikön sisällä kuin laitostasollakin. Uudistuksissa on voitava turvata riittävän ammattitaidon ja osaamisen saataavuus. Myös tehtävien delegoinnin keskushallinnosta aluehallintoon on oltava mahdollista jatkossakin.

Aluejaon kehitysnäkymät

Johdannossa on tarkasteltu hallinnon aluejakojen yleisiä kehitysnäkymiä. Suuntauksena näyttää olevan pyrkimys läänijaon kehittämiseksi vastaamaan toiminnallis-taloudellisten maakuntien alueita, kuntien suurempaan itsenäisyyteen sekä yhteistyön ja maakuntien kehittämiseen.

Aluejakojen ja väliportaanhallinnon kehittäminen liittyy läheisesti tienpidon suunnitteluun, joka on osa alueellista maankäytön ja toimintojen suunnittelua. Tienpidolla luodaan keskeisiä alueellisia kehittämismahdollisuuksia. On saavutettavissa joitakin etuja, mikäli alueen kehittämiseen osallistuvien organisaatioiden aluejaot ovat yhteneväiset.

Perustienpito ja viranomaistehtävät edellyttävät koko maan kattavaa organisaatiota, jossa palvelut on saatava suhteellisen läheltä. Tämän hoitavan organisaation aluejako voidaan muodostaa usealla eri tavalla. Palvelut on saatavissa hanketasolta ja/tai piirikonttoreilta. Taloudellisuutta voidaan lisätä piirin sisäisenä kehittämistyönä, kehittämällä tiepiirien välistä yhteistyötä sekä yhdistämällä tiepiirejä. Suuret tiensuunnittelu- ja rakentamishankkeet voidaan organisoida projekteiksi, jotka eivät edellytä lainkaan omaa pysyvää aluejakoa.

Ohjattavuus

Tienpidolla on tärkeä merkitys aluerakenteen ja alueellisen kehityksen kannalta. Tienpidon ohjausta kehitetään siten, että se reagoi herkemmin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Tienpidon ohjausta siihen liittyvine aluehallinnollisine kysymyksineen voidaan tarkastella sekä ulkoisen ohjauksen että sisäisen ohjauksen näkökulmista.

Yhteiskunnan ohjauksen tulee näkyä tienpidossa sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Tielaitoksen näkökulmasta yhteiskunnan ohjaus tehostuu, kun tulostavoitteet asetetaan ja suhteutetaan rahoitukseen oikein.

Tielaitoksen sisäistä ohjausta on kehitetty tulosjohtamiseen. Se toimii tyydyttävästi, mutta kehittämistarpeita on edelleen. Tulosohjaus ja delegointi eivät vielä ole sopusoinnussa. Tulosohjaus paranee siirtymällä palvelevampiin, yhteistyöhaluisiin yksiköihin, mikäli sisäinen laskutus voidaan hoitaa riittävän vähäisellä byrokratialla. Toiminta samalla tehostuu. Mittaus- ja vertailuongelmia saattaa tilapäisesti syntyä, mutta ne on ratkaistavissa. Organisaatioita uudistettaessa on erityisesti syytä varoa tasojen lisäämistä sekä uusien pysyvien organisaatioiden syntymistä.

4. Tielaitoksen aluehallinnon kehittämisvaihtoehdot

Toimeksiannon perusteella työryhmä on päättänyt tarkastelemaan seuraavia vaihtoehtoja:

- 1) Aluehallinnon kehittäminen nykyisen tiepiiriorganisaation ja tehtävärakenteen pohjalta
- 2) Aluehallinnon kehittäminen uudistamalla tiepiirien työnjakoa ja kehittämällä projektiorganisaatiota teiden kehittämisessä
- 3) Aluehallinnon kehittäminen tiepiirejä laajemmiksi kokonaisuuksiksi yhdistämällä
- 4) Läänijakoon perustuvat tiepiirit
- 5) Tilaaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttäminen

Vaikka vaihtoehdot ovat lähtökohdiltaan erilaisia, ne eivät ole toisiaan poissulkevia ja niiden välille on muodostettavissa kehityspolkuja. Ensimmäinen ja toinen vaihtoehto ovat toteutettavissa tielaitoksen omilla päätöksillä. Vaihtoehdot 3 ja 4 edellyttävät ministeriön päätöstä ja vaihtoehto 5 jo säädösmuutoksia.

Kolmas vaihtoehto tarkoittaa tiepiirien yhdistämistä läänijakoa laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Neljännessä vaihtoehdossa ratkaisut kohdistuisivat vain Oulun ja Vaasan läänien alueille, joissa toimii kahden läänin alueella neljä tiepiiriä.

Viidentenä vaihtoehtona on haluttu tuoda esille Ruotsissa valittu organisaatiomalli. Se on laajin ja voi ratkaisutavoista riippuen edellyttää tehtävien siirtoja viranomaiselta toiselle sekä valtakunnan että aluetasolla ja voi siten kytkeytyä lähtökohdiltaan väliportaan hallinnonuudistukseen. Tässä vaihtoehdossa tienpidon suunnittelun tehtävät (tilaajatehtävät) siirtyisivät eri johto-organisaation alaisuuteen kuin tuotantotehtävät. Tämä vaihtoehto mahdollistaa lisäksi perustienpidon tehtävien tarkastelun erillään tiensuunnittelusta ja rakentamisesta.

Kaikista esitetyistä vaihtoehdoista on ulkomaisia esimerkkejä, (liite: Ulkomaisia esimerkkejä tienpidon organisoinnista), tosin selvää esimerkkiä kakkosvaihtoehdosta ei löydy.

4.1 Aluehallinnon kehittäminen nykyisen tiepiiriorganisaation ja tehtävärakenteen pohjalta

Vaihtoehdossa tiepiirien tehtävärakenne, toimivalta, toiminta-alueet ja hallintopaikat pysyvät muuttumattomina. Aluehallinnon kehittäminen tapahtuu tässä vaihtoehdossa näiden reunaehtojen vallitessa laitoksen tulostavoitteilla, piirien sisäisenä kehittämisenä sekä keskushallinnon ja tiepiirien välistä työnjakoa kehittämällä. Tässä vaihtoehdossa korostuu tulosohjaus ja nykyisten tiepiirien itsenäisyys tielaitoksen alueellisina tulosityksikköinä.

4.2 Aluehallinnon kehittäminen uudistamalla tiepiirien työnjakoa ja kehittämällä projektiorganisaatiota teiden kehittämisessä

Tämän vaihtoehdon toteuttamista on asetettu selvittämään toinen aluehallinto-työryhmä, joka jättää raporttinsa samanaikaisesti tämän työryhmän kanssa. Sen tehtävänä on suunnitella, miten suurten investointihankkeiden toteutus erillisinä tulostavuuksina hankkeina organisoidaan ja miten työnjakoa tienpidon erityiso-

saamisessa ja tukitoiminnoissa piirien välillä sekä piirien ja keskushallinnon välillä kehitetään. Tätä kehittämislinjaa pidetään myös tässä työryhmässä tiepiiriorganisaation kehittämisen eräänä vaihtoehtona. Tässä vaihtoehdossa tiepiirien tehtävät muuttuisivat niiden toiminta-alueiden ja hallintopaikkojen pysyessä muuttumattomina.

Vaihtoehto tarjoaa mahdollisuuden pienentää tiepiirikohtaisia kustannuksia yhteistoimintakohteiksi sopivilla tehtäväalueilla ja lisätä siten tuottavuutta. Vaihtoehtoon toteuttamisella ei olisi kovin suurta vaikutusta perustienpitoon. Se sopii lähinnä joidenkin hallinto- ja tukitehtävien sekä tienpidon suunnittelun, tien-suunnittelun ja urakoinnin osalla ja t&k-toiminnan organisointiin.

Vaihtoehto voidaan toteuttaa tielaitoksen sisäisin päätöksin.

4.3 Aluehallinnon kehittäminen tiepiirejä laajemmiksi kokonaisuuksiksi yhdistämällä

Vaihtoehtoon toteuttaminen merkitsee tiepiirien laajempaa yhdistämistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Tässä vaihtoehdossa tielaitoksen alueellisia tulosyksiköitä eli tiepiirejä voisi olla esimerkiksi 6 - 9, jolloin joidenkin tiepiirien toiminta-alueet kasvaisivat. Tämä merkitsisi yhdistettävien tiepiirien nykyisen hallinnollisen aseman muuttumista uusien tiepiirien hyvin kevyiksi alueyksiköiksi. Uusien toiminta-alueiden muodostaminen voisi tapahtua joko läänijakoon perustuen tai läänijakoa noudattavaan maakuntajakoon perustuen (esimerkki liitekarttana). Vaihtoehto tarjoaa samat mahdollisuudet kuin kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa, erikoisesti tienpidon suunnittelussa, tiensuunnittelussa ja rakentamisessa uskotaan saavutettavan etuja yksikkökohtaisen toiminnan laajentuessa.

Vaihtoehto edellyttää liikenneministeriön päätöstä uusista tiepiireistä ja niiden hallintopaikkakunnista.

4.4 Läänijakoon perustuvat tiepiirit

Tässä vaihtoehdossa tiepiirit yhdistettäisiin vastaamaan alueiltaan läänejä. Oulun tiepiiriin yhdistettäisiin Kainuun tiepiiri eli 9 kuntaa sekä Keski-Pohjanmaan tiepiiristä Oulun läänin 13 kuntaa. Vaasan tiepiiriin liitettäisiin Keski-Pohjanmaan tiepiiristä Vaasan läänin alueen 11 kuntaa.

Syntyvien suurempien tiepiirien organisoinnista päättäisi piiri-insinööri sovittuaan asiasta pääjohtajan kanssa. Vaikutusten arvioimiseksi on oletettu, että Kainuun tiepiiriin Kajaanissa sijaitseva piirikonttori ja Keski-Pohjanmaan Ylivieskassa sijaitseva piirikonttori jatkaisivat Oulun tiepiiriin sisällä ainakin siirtymävaiheessa sen aluekonttoreina. Sopeuttaminen uuteen organisaatioon tapahtuisi asteittain luonnollisen poistuman ja vapaaehtoisien siirtymisen kautta pitkällä siirtymäajalla.

Nykyiseen läänijakoon päästään yhdistämällä pelkästään Keski-Pohjanmaan tiepiiri, koska Kainuun tiepiiri on kokonaisuudessaan Oulun läänin alueella.

Vaihtoehto edellyttää liikenneministeriön päätöstä uusista tiepiireistä ja niiden hallintopaikkakunnista.

4.5 Tilaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttäminen

Tuotanto- ja tilaajaorganisaation eriyttämistä on tarkasteltu lyhyesti ja yleisellä tasolla lähinnä Ruotsin tielaitoksen suunnitelmien pohjalta. Tämän vaihtoehdon esille ottamisella on haluttu tarkastella yleisellä tasolla sellaista kehitystä, jossa tielaitoksen organisaatio eriytyisi toisaalta puhtaaksi tuotanto-organisaatioksi ja toisaalta viranomais/tilaajaorganisaatioksi. Tällainen kehitys on päätetty toteuttaa Ruotsin tielaitoksessa. Myös eräät muutostrendit hallinnossa sekä Suomessa että kansainvälisesti voivat aiheuttaa tulevaisuudessa tarvetta pohtia tämäntyyppistä kehitystä tarkemmin.

Ruotsin tielaitoksessa tilaajaorganisaatio eriytetään tuotanto-organisaatiosta sekä keskus- että aluehallinnossa. Alueorganisaatio tulee käsittämään 5 - 6 tilaajapiiriä ja samoin 5 - 6 tuotantopiiriä. Tilaajaorganisaatioon sijoitetaan sellainen tienpidon (ja maankäytön) suunnittelun ja hallinnon asiantuntemus, että tiestön hoitoa, ylläpitoa ja kehittämistä koskevien määrällisten ja laadullisten tarpeiden määrittely ja tilauksen tekeminen tuotanto-organisaatiolta on mahdollista. Tilaajaorganisaatio on yhteydessä sidosryhmiin, vastaa asiakkaiden tarpeista, tekee tilaukset, hoitaa rahoituksen ja seuraa toteutusta. Tuotanto-organisaatio toteuttaa toimenpiteet.

Ruotsissa kehitys voi jatkossa johtaa toisaalta tilaajaorganisaation liittymiseen muuhun valtion keskus- ja aluehallintoon ja toisaalta tuotanto-organisaation kehittymiseen liikelaitoksen suuntaan.

Suomen tielaitos on Ruotsin tapaan sekä tieviranomainen, joka vastaa tienpidon suunnittelusta ja hallinnosta, että tuotanto-organisaatio, joka toteuttaa suunnitellut ja hyväksytyt hoito-, ylläpito- ja kehittämistoimenpiteet. Yhteydet varsinaisiin palvelujen käyttäjiin, tienkäyttäjiin ja heidän edustajiinsa, kuntiin, maakuntiin, lääneihin, liikenne- ja ympäristöministeriöön sekä valtioneuvostoon ja eduskuntaan ovat tärkeitä. Yhteydet toteutuvat laitoksen alue- ja keskushallinnossa suunnitelmallisen yhteistyön, aloitteiden, lausuntojen ja esitysten sekä tiepoliittisen päätöksenteon muodossa. Viime vuosina yhteistyötä, vuorovaikutusta ja sidosryhmien näkemysten huomioonottamista on lisätty ja tiepoliittista päätöksentekomenettelyä tässä suhteessa erityisesti kehitetty.

5. Kehittämismahdollisuuksien vaikutukset, hyödyt ja haitat

5.1 Nykyinen tiepiirijako

Palvelukyky:

Nykyinen tiepiiriorganisaatio palvelee tienkäyttäjiä ja muita yhteistyötahoja kohtuullisen hyvin. Tiepiirien koko ja aluejakoperusta ei ole ongelma palvelun kannalta. Palvelua voidaan edelleen kehittää ja sitä edesauttaa tielaitoksen hyvä uudistumiskyky ja kehittämishalu. Sisäisen palvelun heikkoutena on vielä hallinto- ja tuotantokeskeisyys ja resurssipainotteinen ajattelu. Suuremmissa piireissä on paremmat mahdollisuudet kehittää henkilöstön erikoistumista. Pienemmissä piireissä asia on hoidettava monitaitoisuudella.

Tehokkuus:

Tiepiirien ulkoinen tehokkuus on hyvä, joskin parantamisen mahdollisuuksia edelleen on. Pääoman käytön tehostaminen yhteiskuntataloudellisia laskelmia hyväksi käyttäen keskittää rahankäyttöä vilkkaammin liikennöidyille tieosuuksille. Tämä vaikuttaa myös rahoituksen tiepiirijakoon, joka edellyttää voimakasta sopeuttamista.

Sisäistä tehokkuutta voidaan edelleen parantaa. Tielaitoksen taloudellisuus on sekä kunnossapidossa että rakentamisessa kehittynyt hyvin. Käytetyt mittarit kuvaavat kohtuullisesti kehitystä yksikön sisällä, mutta tiepiirien vertailuun ja kokonaistaloudellisuuden mittaamiseen ne soveltuvat huonosti.

Yleiskustannusten alentaminen on ollut tielaitoksen tulostavoitteena jo pari vuotta. Yleiskustannukset ovat suhteessa suuria pienimmissä tiepiireissä, samoin piirikonttorien kiinteät kustannukset, vaikka erityisesti pienet piirit ovatkin kiinnittäneet asiaan huomiota. Hyödyntämällä henkilöstön luonnollista poistumaa ja organisoimalla toimintoja uudelleen, on nykyisellä tiepiirijaolla edelleen mahdollista vähentää tiepiirien yleiskustannuksia neljässä vuodessa vuoden 1995 loppuun mennessä reaalisesti 5 - 15 %.

Aluejakojen kehitys:

Tiepiirit kykenevät ilman suuria ongelmia hoitamaan sekä lääni- että maakuntatason yhteistoiminnan huolimatta aluerajojen poikkeamista. Hämeen tiepiiri on kyennyt hoitamaan hyvin yhteydet kaikkiin kolmeen alueen maakuntaan. Vastavasti Keski-Pohjanmaan tiepiiri ei pidä ongelmana toimimista kahden läänin alueella.

Vaasan läänillä ja muilla läänin rajoihin sopeutetuilla yksiköillä on tieasioissa yhteistyötahona kaksi tiepiiriä ja Oulun läänillä kolme. Tästä aiheutuu lisätyötä ja koordinoitotarvetta sekä ao. lääneissä että tiepiireissä, mutta ongelmat eivät ole suuria. Tulevaisuuden ongelmat ovat riippuvaisia siitä, miten valtion ja maakunnan hallintojärjestelmää yleensä kehitetään.

Muut näkökohdat:

Tulosohjaus nykymuodossaan on laitoksessa vielä alkuvaiheessaan, joten kokeuksien karttuessa ohjattavuus edelleen paranee nykyiselläkin tiepiirijaolla. Tiepiirien sisäistä ohjattavuutta on parannettu muuttamalla organisaatioita tulosohtamiseen soveltuvaksi. Samoin on pyritty vähentämään organisaatiotasoja. Tiepiirit ovat päätyneet toisistaan jonkin verran poikkeaviin organisaatiomalleihin. Lähivuosina on tuloksia verrattaessa mahdollisuus tehdä johtopäätöksiä eri ratkaisujen onnistumisesta.

5.2 Tiepiirien välisen työnjaon kehittäminen

Vaihtoehtoa on tarkemmin selvittänyt toinen työryhmä. Tässä on tarkasteltu vaihtoehtoa lähinnä aluejaon kannalta.

Palvelukyky:

Piiriorganisaation palvelumahdollisuudet säilyvät tai jopa paranevat. Myös delegointimahdollisuudet keskushallinnosta lisääntyvät ja erityisosaamista on enemmän käytettävissä. Kehittämisen tavoitteena tulee olla optimointi hyvän palvelukyvyn ja taloudellisuuden yhtäaikaaisuudessa. Yhteistyön hyödyt on uudelleen kohdennettavissa varsinaiseen toimintaan. Informaatio-ongelmia sisäisten palvelujen saatavuuteen ja laatuun saattaa syntyä siitä, että työnjako eläisi jatkuvasti.

Tehokkuus:

Työnjako parantaisi sekä tielaitoksen että yksittäisten tiepiirien sisäistä tehokkuutta. Pääallekkäistä työtä voidaan välttää ja eräissä toiminnoissa saavutetaan säästöjä, koska keskittäminen lisää yksikön suoritteiden määrää. Sisäisestä laskutuksesta voi huonosti toteutettuna syntyä ongelmia.

Aluejakojen kehitys:

Aluejakojen yhteensovittamisen kannalta työnjaon kehittämisellä ei ole vaikutuksia, mikäli lääni- ja maakuntatason yhteistyöhön liittyvät tehtävät jäävät kaikkiin piireihin.

Muut näkökohdat:

Tiepiirien ohjaukseen ja sisäiseen toimintaan tulee uusia elementtejä, jotka on opeteltava ja ratkaistava. Henkilöstö saattaa kokea mm. lisääntyvät matkapäivät ja muuttuvat olosuhteet ongelmina. Toisaalta ura- ja ammatillisen kehityksen mahdollisuudet paranevat ja mm. sijaisuuskysymykset on helpommin hoidettavissa.

5.3 Aluehallinnon kehittäminen tiepiirejä yhdistämällä

Palvelukyky:

Palvelukyvyn kehittymisen arviointi edellyttää vaihtoehdon ja sen toiminnan tarkempaa suunnittelua. Työryhmässä on erilaisia käsityksiä seurauksista palvelukyvyn kannalta. Toisaalta katsotaan, että mitä pienempi tiepiiri on, sitä paremman ja yksilöllisemmän palvelun sekä tienkäyttäjät että alueelliset sidosryhmät (maakunnat ja kunnat) saavat. Toisaalta taas katsotaan, että laitoksessa on kokemuksia sekä pinta-alaltaan, tiestöltään että liikennemääriltään suurista tiepiireistä, jotka ovat suuremmilla voimavaroillaan hoitaneet hyvin sekä tienkäyttäjien että sidosryhmiensä tarvitsemat palvelut,

Tienkäyttäjien peruspalvelujen: tiestön hoidon, ylläpidon ja tiehankkeiden toteuttamisen kannalta tiepiirien määrä ei näytä olevan ongelma. Peruspalveluista päivittäin vastaavat tiemestaripiirit ja rakennushankkeet. Piirikonttoreiden palvelut tienkäyttäjille koskevat lähinnä lupahallintoa, tiedotusta ja neuvontaa. Nämä palvelut ovat nykyisissäkin tiepiireissä suhteellisen kaukana tienkäyttäjistä. Palvelukyvyn kehittäminen tältä osin liittyy enemmän näiden palvelujen hajauttamiseen tiepiirien sisällä. Tämän mahdollistaa kehittyvä tietotekniikka, viestintä ja vuorovaikutteinen toiminta sekä tiepiirien organisaatioiden kehittämismahdollisuudet.

Lääni- ja maakuntatason yhteistyön kannalta piirikonttorit ovat avainasemassa. Yhteydet kuntiin, maakuntiin ja lääneihin liittyvät tienpidon ja maankäytön suun-

nitteluun, liikenneturvallisuusyhteistyöhön, erilaisiin lausuntoihin jne. Nämä yhteydet ovat tärkeitä ja ne täytyy turvata. Sidosryhmien tarvitsemat palvelut maakuntatasolla turvataan tiepiirien yhdistämisessä hyvin keveillä alueyksiköillä ja riittäväällä delegoinnilla.

Tehokkuus:

Tavoiteorganisaatiossa saavutettaisiin säästöjä, koska keskittäminen lisäisi yksiköiden suoritelmääriä ja siksi tehokkuus paranisi. Myös delegointimahdollisuudet keskushallinnosta tiepiireihin paranisivat ja keskushallinnon henkilöstöä voitaisiin vähentää vieläkin enemmän. Suuremmissa yksiköissä voi syntyä byrokratiaa, joka vähentää muutoin saavutettavissa olevaa kustannustehokkuutta ja asiantuntemuksen hyödynnettävyyttä. Edut voidaan saavuttaa vain varsin raskaan nykyisen organisaation sopeuttamisprosessin kautta.

Tiepiirien lukumäärän vähentämisellä puoleen voitaisiin pidemmällä aikavälillä vähentää piirikonttoreiden henkilömäärää noin 400:lla nykyisestä 1850:stä. Arvio perustuu Oulun ja Vaasan läänien laskelman laajentamisesta koko maahan. Yhden henkilön keskimääräiset palkka- ja toimitilakulut ovat noin 200 000 mk/v, joten kokonaissäästö olisi pitkän siirtymäajan jälkeen noin 80 Mmk/v. Tämä olisi noin 40 Mmk enemmän kuin arvioidulla nykyisen tiepiirijaon yleiskustannusten keskimääräisellä alentamisella on saavutettavissa, koska jo siinä vaihtoehdossa käytetään ns luonnollinen poistuma lähes täysimääräisesti hyväksi.

Aluejakojen kehitys:

Yhdistäminen merkitsisi laitoksen alueorganisaation muodostumista pääosin useampia läänejä ja maakuntia käsittävistä alueista. Lääni- ja maakuntatasolla voisi palvelujen säilymisen turvaamiseksi olla kevyitä alueyksiköitä.

Muut näkökohdat:

Keskushallinnon alaisten tulosityksiköiden väheneminen parantaisi ohjattavuutta, mutta vastaavasti tiepiirin sisällä saattaisi syntyä uusi organisaatiotaso, joka heikentäisi sisäistä ohjattavuutta. Muutos nykyiseen organisaatioon olisi suuri ja vaatisi henkilöstön työsuhteiden turvaamisen vuoksi melko pitkän siirtymäajan.

Ruotsin ja eräiden muiden maiden esimerkit osoittavat, että tienpito on mahdollista organisoida alueellisesti monin eri tavoin. Ruotsin tielaitoksen alueorganisaation suunnitelmien perusteella Suomessa tarvittaisiin 3 - 4 tiepiiriä. Noin 6 - 9 alueelliseen perusyksikköön siirtyminen voisi olla kehitystrendi, jolla parhaiten voitaisiin ratkaista tehokkuuden, palvelukyvyn ja aluejakojen kehityksen ongelmia koko laitoksen organisaatiossa.

5.4 Tiepiirien yhdistäminen Vaasan ja Oulun lääneissä

Palvelukyky:

Työryhmässä ollaan eri mieltä yhdistämisen vaikutuksista palveluihin. Keski-Pohjanmaalla ja Kainuussa nähdään, että tiepiiritason palvelut heikkenevät maakunnissa. Hämeen tiepiirin, jonka alueella on useampia maakuntia, kokemusten mukaan sekä Vaasan ja Oulun tiepiirien käsitysten mukaan palvelut voidaan turvata.

Oulun ja Vaasan lääneissä aiheutuu jonkin verran lisätyötä ja koordinoititarvetta siitä, että läänien kanssa asioi useampia tiepiirejä. Toisaalta maakuntakohtaiset tiepiirit sekä ao. maakunnat ja niiden alueella toimivat kunnat arvostavat erilaisista syistä tiepiiriä alueellaan.

Tehokkuus:

Yhdistämisellä voidaan parantaa Oulun ja Vaasan läänien alueella organisaation tehokkuutta yleiskustannuksia vähentämällä. Pidemmällä aikavälillä yhdistämisellä arvioidaan voitavan vähentää piirikonttoreiden vakinaista henkilökuntaa nykyisestä määrästä yhteensä noin 100:lla. Tällä saavutetaan vuositason palkka- ja toimitilakuluissa noin 20 Mmk kustannusten säästö. Säästöjä voidaan saavuttaa myös laite- ja kalustohankinnoissa 2-3 milj. markkaa. Jonkin verran säästöjä syntyisi myös tukitoimintojen kustannuksissa. Sama säästö on saavutettavissa nykyisellä aluejaolla vähentämällä neljässä tiepiirissä (Oulu, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Vaasa) yleiskustannuksia seuraavan neljän vuoden aikana noin 19 %. Keski-Pohjanmaan ja Kainuun tiepiireillä on suunnitelmat yleiskustannuksien vähentämiseksi 9 Mmk eli 22,5 %.

Keski-Pohjanmaan ja Kainuun tiepiirit ovat sopeuttaneet yleiskustannuksiaan toimintaansa. Vakinaisen henkilöstön vähenemä on viime vuosina ollut suhteellisesti suurta. Ko tiepiireillä on suunnitelmat yleiskustannusten edelleen vähentämiseksi. Näiden suunnitelmien mukaan ns luonnollinen poistuma ja henkilöstön arvioitu vaihtuvuus käytetään lähes täysimääräisesti hyväksi.

Aluejakojen kehitys:

Yhdistäminen toteuttaisi laitoksen organisaation vastaavuuden läänijakoon. Uudessa organisaatiossa Oulun tiepiirissä olisi kaksi maakuntaa ja Vaasan tiepiirissä kolme.

Kainuun tiepiiri on maakuntapohjainen ja noudattaa läänijakoa. Aluejakojen kannalta vastaavuus läänijakoon ja maakuntajakoon puuttuu vain Keski-Pohjanmaan tiepiiristä. Toiminnallis-taloudellinen maakuntajako merkitsisi vain Keski-Pohjanmaan tiepiirin jakamista Vaasan ja Oulun tiepiireihin. Silloin Oulun läänissä olisi kaksi maakuntapohjaista tiepiiriä ja Vaasan tiepiiri käsittäisi kolme maakuntaa.

Muita näkökohtia:

Tiepiirien yhdistämisen vaikutuksista on työryhmässä erilaisia näkemyksiä. Keski-Pohjanmaan ja Kainuun piirien edustajat katsovat myös taloudellisten vaikutusten jäävän kokonaisuutena saavuttamatta. Myös em. piirien henkilöstö, asianomaiset maakunnat ja kunnat ovat yhdistämistä vastaan.

5.5 Tilaajaorganisaation eriyttäminen

Tilaajaorganisaation eriytymisen vaikutuksia on työryhmässä jonkin verran arvioitu. Keskushallinnossa tämänkaltaisen kehitys merkitsisi tilaajaorganisaation kiinteämpää yhteyttä liikenneministeriöön ja aluehallinnossa sen kehityksestä riippuen joko läänin tai maakuntahallintoon.

Palvelukyky:

Vastuu palvelutasosta olisi selkeästi tilaajaorganisaatiolla ja sen tehtävänä olisi myös rahoituksen varmistaminen haluttua palvelutasoa vastaavaksi. Jos tilaajaorganisaatio olisi kytketty ministeriöön valtakunnallisten hankkeiden osalta ja muuhun aluehallintoon perustienpidon ja alueellisten kehittämishankkeiden osalta, tiepoliittinen vastuu sekä valtakunnan että läänien tai maakuntien tasolla kasvaisi. Palvelutaso aluehallinnossa sopeutuisi alueiden tarpeisiin.

Yhteydet palvelujen käyttäjiin ja sidosryhmiin paranisivat. Tienpidon tavoitteet olisivat osittain lääni- tai maakuntapohjaisia. Valtakunnan eri osien välillä syntyisi ehkä alueelta lähtevistä syistä jonkin verran poikkeavaa kehitystä.

Tuotannon ja palvelujen hoidon asiantuntemus saattaisi tilaajaorganisaatiossa ajanmyötä heikentyä ellei henkilöstön vaihtoa ole riittävästi.

Tehokkuus:

Eriyttäminen selkeyttäisi tiepoliittisen päätöksenteon ja tietuotannon päätöksenteon jakoa. Tuotanto-organisaatiosta päättäminen voitaisiin jättää tielaitokselle. Sen jousto ja optimointimahdollisuudet kasvaisivat.

Tielaitoksen merkitys tiepolitiikassa vähenisi, mikäli tilaajaorganisaatio olisi osa alueen yleishallintoa. Myös toiminnan aikajänne lyhenisi, koska tiestön kehittämisen pitkäjänteisenä toimintana ei saisi ehkä samaa huomiota kuin päiväkohtaiset ongelmat. Esimerkiksi kuntien liikenneverkon rahoitus ei ole vastannut liikenteen kasvusta johtuvaa tarvetta, vaan rahoitusta on ohjattu muille sektoreille. Tiestön taso voisi tästä syystä laskea.

Hallinto-organisaatio saattaisi kasvaa, koska sekä tilaaja- että tuotanto-organisaatiolla pitäisi olla samaa päällekkäistä asiantuntemusta. Se voitaisiin estää tehokkaalla rakennuttajakonsulttien käytöllä. Tuotanto-organisaatio joutuisi sopeutumaan voimakkaammin vaihtelevaan volyymiin.

Aluejakojen kehitys:

Kehityssuunta voisi tukea maakunta/läänitason kehitystä riippuen alueellisen tilaajaorganisaation yhteyksistä aluehallinnossa. Laitoksen organisaation yhdistäminen muihin alueorganisaatioihin on tuotantotoiminnan osalta vaikeampaa kuin tilaaja- ja viranomaistoimintojen osalta.

Muita näkökohtia:

Tilaajaorganisaation kiinteämmät yhteydet alueelliseen yleishallintoon lisäisi demokratiaa. Päätöksenteko saataisiin lähemmäksi tienkäyttäjiä, jolla olisi muitakin myönteisiä vaikutuksia. Organisaatiolle ja henkilöstölle muutos olisi suuri ja ainakin aluksi vaikutukset olisivat kielteisiä.

6. Johtopäätökset

Tielaitoksen organisaatiota kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota laitoksen kokonaistaloudellisuuteen sekä kustannusrakenteen ja palvelun parantamiseen.

1) Nykyinen tiepiiriorganisaatio on toimiva. Aluejaossa tai rakenteessa ei ole tienpidon kannalta ongelmia. Tienkäyttäjien ja sidosryhmien palvelut on voitu hoitaa hyvin, vaikka piirien koot ja aluejakoperusta vaihtelevat. Kehittämistarvetta ja epäkohtia on, mutta ongelmia voidaan vielä tulosohjauksen ja johtamisen sekä piirien sisäisen kehittämisen avulla poistaa myös nykyorganisaatiossa. Kehittämistarpeet kohdistuvat edelleen taloudellisuuteen ja tuottavuuteen, jossa erityisesti piirikonttoritason yleiskustannuksiin ja kiinteisiin kustannuksiin täytyy kiinnittää huomiota kaikissa tiepiireissä ja koko laitoksessa. Yleiskustannuksia on mahdollista alentaa piirikohtaisesti 5-15 % ja suunnata voimavarat tehokkaammin varsinaiseen tienpitoon. Tiepiiri- ja poikkeaminen läänijaosta aiheuttaa vähän lisätyötä eikä ole laitoksen kannalta merkittävä ongelma. Laitoksen aluejakojen yhteensovittaminen nykyiseen läänijakoon koskisi vain Keski-Pohjanmaan tiepiiriä.

2) Tiepiirien välisen työnjaon ja yhteistoiminnan kehittämisellä voidaan selvästi luoda uusia mahdollisuuksia tiepiirien hallinnon ja tukitoimintojen taloudellisuuden parantamiselle. Erityisesti hallinnossa, tukitoiminnoissa ja eräillä erityisosaamisen alueilla on mahdollista keskittää tehtäviä alueellisesti ulkoinen palvelukyky säilyttäen. Edellytykset tehtävien ja toimivallan siirrolle keskushallinnosta paranevat. Työnjaon kehittämiseen tulosityksikköorganisaatiossa liittyy myös ongelmia. Ne koskevat mm. ohjausta, työnjaon toteuttamista siirtymävaiheessa sekä sisäistä laskutusta. Yhteistoiminta-alueiden ja mahdollisten yhteistoiminta-asioiden määrittely edistää työnjaon järkevää toteuttamista.

3) Tiepiirien yhdistäminen, esimerkiksi 6 - 9 tiepiiriksi, on pitemmän aikavälin kehityssuunta, joka näyttää jatkossa tarpeelliselta ja mahdolliselta. Yhdistämisen seurauksena voidaan keventää hallintoa ja parantaa taloudellisuutta pitemmän siirtymäajan kuluessa. Tienkäyttäjien ja sidosryhmien palvelukyky voidaan myös säilyttää. Suuremmissa yksiköissä on mahdollista keskittää hallintoa, tukitoimintoja ja asiantuntemusta ja vastaavasti hajauttaa palvelutehtäviä aluekeskuksiin ja maakuntiin. Kehitykseen sisältyy myös ongelmia, jotka liittyvät suurempiin yksiköihin ja organisaation moniportaisuuteen.

4) Tiepiirien yhdistäminen nykyiseen läänijakoon Oulun ja Vaasan lääneissä vähentää yleiskustannuksia pidemmällä aikavälillä noin 20 Mmk nykyiseen määrään verrattuna. Yleiskustannusten alenemiseen päästään myös nykyisellä tiepiiri- jaolla.

Kainuun tiepiirin yhdistäminen Oulun tiepiiriin ja Keski-Pohjanmaan tiepiiriin yhdistäminen toisaalta Oulun ja toisaalta Vaasan tiepiiriin toteuttaisi laitoksen tiepiiri- jaon vastaavuuden nykyisen läänijaon kanssa. Laitoksen aluejakojen vastaavuuden toiminnallis-taloudelliseen maakunta- ja läänijakoon toteuttaisi Oulun ja Vaasan lääneissä sinänsä jo Keski-Pohjanmaan tiepiirin yhdistäminen osin Vaasan ja osin Oulun tiepiireihin. Muualla maassa täydellistä vastaavuutta toiminnallis-taloudelliseen maakuntajakoon ei kaikkialla ole.

Tiepiirien yhdistämisen vaikutuksista on työryhmässä erilaisia näkemyksiä. Keski-Pohjanmaan ja Kainuun tiepiirien edustajat katsovat palvelukyvyn alueella heikke-

nevän ja taloudellisten vaikutusten jäävän kokonaisuutena saavuttamatta. Myös asianomaiset maakunnat ja kunnat ovat yhdistämistä vastaan.

5) Tuotanto- ja tilaajaorganisaation eriyttämistä toisistaan laitoksen sisällä on tarkasteltu lyhyesti ja yleisellä tasolla lähinnä Ruotsissa toteutuvan kehityksen perusteella. Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuuksia vaihtoehdon tarkempaan kuvaukseen eikä vaikutusten selvittämiseen tässä yhteydessä. Työryhmän käsityksen mukaan kehityssuunta voi tulla ajankohtaiseksi tilanteessa, jossa ulkoinen kehitys edellyttää laitoksen toiminnan kytkemistä tiiviimmin osaksi muuta valtionhallintoa sekä keskus- että aluehallinnossa tai tilanteessa, jossa laitosta kehitetään puhtaan liikelaitoksen suuntaan. Molemmat toimintaympäristömuutokset merkitsevät tarvetta tuotanto-organisaation ja tilaaja/viranomaistoimintojen erillis-tarkasteluun. Ruotsissa tapahtuvaa kehitystä pitäisi seurata lähemmin ja arvioida tehtyjen muutosten vaikutuksia ja soveltuvuutta Suomeen.

7. Työryhmän ehdotukset

Työryhmä ehdottaa seuraavaa:

Tielaitoksen organisaatiota kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota laitoksen kokonaistaloudellisuuteen sekä kustannusrakenteen ja palvelun parantamiseen. Tiepiiriorganisaation kehittämisstrategiaksi työryhmä ehdottaa nykyistä suurempiin, 6 - 9 alueelliseen tulosyksikköön etenemistä 1990-luvulla. Toteuttamistavaksi työryhmä ehdottaa etenemistä nykyisen tiepiiriorganisaation pohjalta, jossa piirien yleiskustannuksia alennetaan ja piirien yhteisiä toimintoja niiden muodostamilla yhteistoiminta-alueilla kehitetään. Työryhmä ei ehdota tiepiirien yhdistämistä erillisenä toimenpiteenä Oulun ja Vaasan läänin alueella, vaikka katsookin, että yhdistäminen tielaitoksen kannalta on mahdollista, jos siihen on valtionhallinnon kokonaiskehittämisen kannalta tarpeita. Työryhmä pitää lisäksi tarpeellisena Ruotsin tielaitoksessa toteutettavan tilaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttämisen seuranta.

Tarkennettuna työryhmän ehdotukset ovat seuraavat:

1) Nykyisellä tiepiiriorganisaatiolla voidaan turvata tienpidon edellyttämä palvelukyky. Myös tuottavuutta ja taloudellisuutta voidaan nykyorganisaatiossa vielä erityisesti tulosohjauksen keinoin parantaa.

Työryhmä ehdottaa, että voimavarojen kohdentamiseksi edelleen varsinaiseen tienpitoon tiepiirien yleiskustannuksia alennetaan reaalisesti. Tavoite koskee kaikkia piirejä kunkin omasta lähtökohdasta ja yleiskustannustasosta. Tavoitteeksi ehdotetaan 4 vuoden kuluessa vuosina 1992-1995 yleiskustannusten alentamista 5-15 prosentilla.

Ehdotus on toteutettavissa tielaitoksen päätöksin.

2) Keskittämällä alueellisesti mm. hallinto- ja tukitoimintoja sekä erityisosaamista voidaan välttää päällekkäisyyttä ja saavuttaa pidemmällä aikavälillä taloudellisia hyötyjä palvelukykyä parantaen. Tiepiirien välistä työnjakoa ja yhteistoimintaa kehittämällä tiepiirit saavat uusia edellytyksiä mm. taloudellisuuden parantamiselle.

Työryhmä ehdottaa, että tiepiirien yhteisiä toimintoja ryhdytään kehittämään välittömästi hallinto- ja tukitoiminnoissa sekä erityisosaamisessa. Tiepiirit voivat muodostaa yhteistoiminta-alueita, joilla työjakoa ja yhteistoimintaa erityisesti kehitetään.

Ehdotus on toteutettavissa tielaitoksen päätöksin.

3) Nykyistä selvästi suuremmilla alueellisilla kokonaisuuksilla voidaan turvata tienkäyttäjien ja sidosryhmien palvelut sekä parantaa toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta.

Työryhmän mielestä tielaitoksen alueorganisaation pitemmän aikavälin tavoitteena tulisi pitää nykyistä olennaisesti suurempia alueellisia kokonaisuuksia. Niitä voisi olla koko maassa 6 - 9. Alueiden sisällä voi toimia maakunta- tai aluekeskuspohjaisia palveluyksiköitä. Tähän kehitykseen liittyvää selvitystyötä tulee

jatkaa. Liitteessä on esimerkinomaisesti ja keskustelun pohjaksi hahmoteltu kuuden alueellisen tulosityksikön malli.

Piiri- jaon muuttaminen edellyttää liikenneministeriön päätöstä.

4) Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on selvittänyt yhtenä vaihtoehtona tiepiirien yhdistämistä nykyiseen läänijakoon Vaasan ja Oulun lääneissä. Yhdistämiseen liittyy eräitä ongelmia. Yhdistäminen ei olisi ristiriidassa edellä esitetyn pitemmän aikavälin kehityssuunnan kanssa. Työryhmän mielestä tiepiirien yhdistämisen pidemmällä aikavälillä tuottamat hyödyt saadaan aikaan myös nykyorganisaatiossa tulosohjauksen keinoin ja tiepiirien välistä työnjakoa kehittämällä.

Työryhmä ehdottaa, että toimintaa ja taloutta kehitetään nykyorganisaation pohjalta. Työryhmä ei erillisenä toimenpiteenä esitä tiepiirien yhdistämistä Vaasan ja Oulun läänien alueella, mutta toteaa, että yhdistäminen on mahdollista, jos siihen on ulkoista, esimerkiksi voimavarojen saatavuuteen tai muiden aluejako-kehitykseen liittyviä tarpeita.

Ehdotus on toteutettavissa tielaitoksen päätöksin. Yhdistäminen edellyttää liikenneministeriön päätöstä.

5) Työryhmä on tarkastellut lyhyesti myös Ruotsissa toteutuvan organisaatiomuutoksen, erityisesti viranomais/tilaajaorganisaation eriyttämistä varsinaisesta tuotanto-organisaatiosta tielaitoksen sisällä. Tarkempien johtopäätösten tekemiseen ei ole ollut mahdollisuutta.

Työryhmä katsoo, että Ruotsissa tapahtuvan kehityksen seuraaminen ja vaihtoehtojen vaikutusten tarkempi selvittäminen erikseen on tarpeellista.

Ehdotus on toteutettavissa tielaitoksen päätöksin.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Hyväksyen työryhmän loppuraportin ja siinä esitetyn tavoiteorganisaatorakenteen muilta osin lukuunottamatta toteuttamistapaa, esitän tämän johdosta seuraavaa:

Toteuttamistavaksi pyrittäessä tielaitoksen aluehallinnossa 6-9 alueelliseen tulosityksikköön tai eriytettyyn tilaajaorganisaatioon työryhmä ehdottaa etenemistä nykyisen tiepiiriorganisaation pohjalta, jossa piirien yleiskustannuksia alennetaan ja piirien yhteisiä toimintoja yhteistoiminta-alueille kehitetään.

Kun vallitseva taloudellinen tila vaatii nyt tehokkaita säästötoimenpiteitä, tulisi aluehallintoa tielaitoksessa saneerata nopeammin. Kiinteiden menojen alentaminen on kaikissa organisaatioissa tehtävä, mutta tehokkaampi tulos saadaan, jos tiehallinnon piiritason organisaatioita yhdistetään. Lääninjakoinen tiepiiriorganisaatio olisi tavoitetilanteessakin valmis Pohjois-Suomessa. Myös muiden tulosityksiköiden muodostamisessa etelä- ja keskiseen Suomeen tulisi hyväksikäyttää nykyisten piiri-insinöörien mahdollista vanhuuseläkkeille siirtymistä. Mahdollisuus vanhuuseläkkeelle (63 v) siirtymiseen on 1995 mennessä seitsemällä piiri-insinöörillä ja III/1993 mennessä viidellä piiri-insinöörillä. Kun saneeraus päätöksen lykkääminen ei helpota päätöksentekoa, päinvastoin ja kun kokemukset Oulun piirissä toteutetusta aluemallista ovat toimivia, esitän, että

Tielaitoksen tavoiteorganisaatioksi 1990-luvulla työryhmä ehdottaa piirihallinnon muodostamista 6-9 alueelliseksi tulosityksiköksi. Siirtyminen tavoiteorganisaatioon voidaan aloittaa yhdistämällä tiepiirit Oulun ja Vaasan läänin alueilla lääninjakoiseksi heti, kun se budjettiteknisesti on mahdollista.

Työryhmä pitää lisäksi tarpeellisena Ruotsin tielaitoksessa toteutettavan tilaaja- ja tuotanto-organisaation eriyttämisen seurantaa.

Siirtymävaiheessa työryhmä ehdottaa lisäksi, että

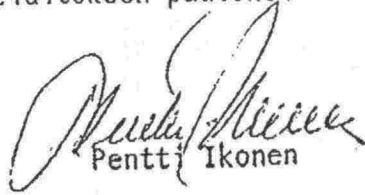
1

Voimavarojen kohdentamiseksi edelleen varsinaiseen tienpitoon tiepiirien yleiskustannuksia alennetaan reaalisesti. Tavoite koskee kaikkia piirejä ja tavoitteeksi ehdotetaan viiden vuoden kuluessa yleiskustannusten alentamista 5 - 10 %. Ehdotus on toteutettavissa tielaitoksen päätöksin.

2

Työryhmä esittää, että tiepiirien yhteisiä toimintoja kehitetään hallinto- ja tukitoiminnoissa sekä erityisosaamisessa. Tiepiirit voivat muodostaa yhteistoiminta-alueita, joilla työnjakoa ja yhteistoimintaa erityisesti kehitetään. Ehdotus on toteutettavissa tielaitoksen päätöksin.

Piiri-insinööri

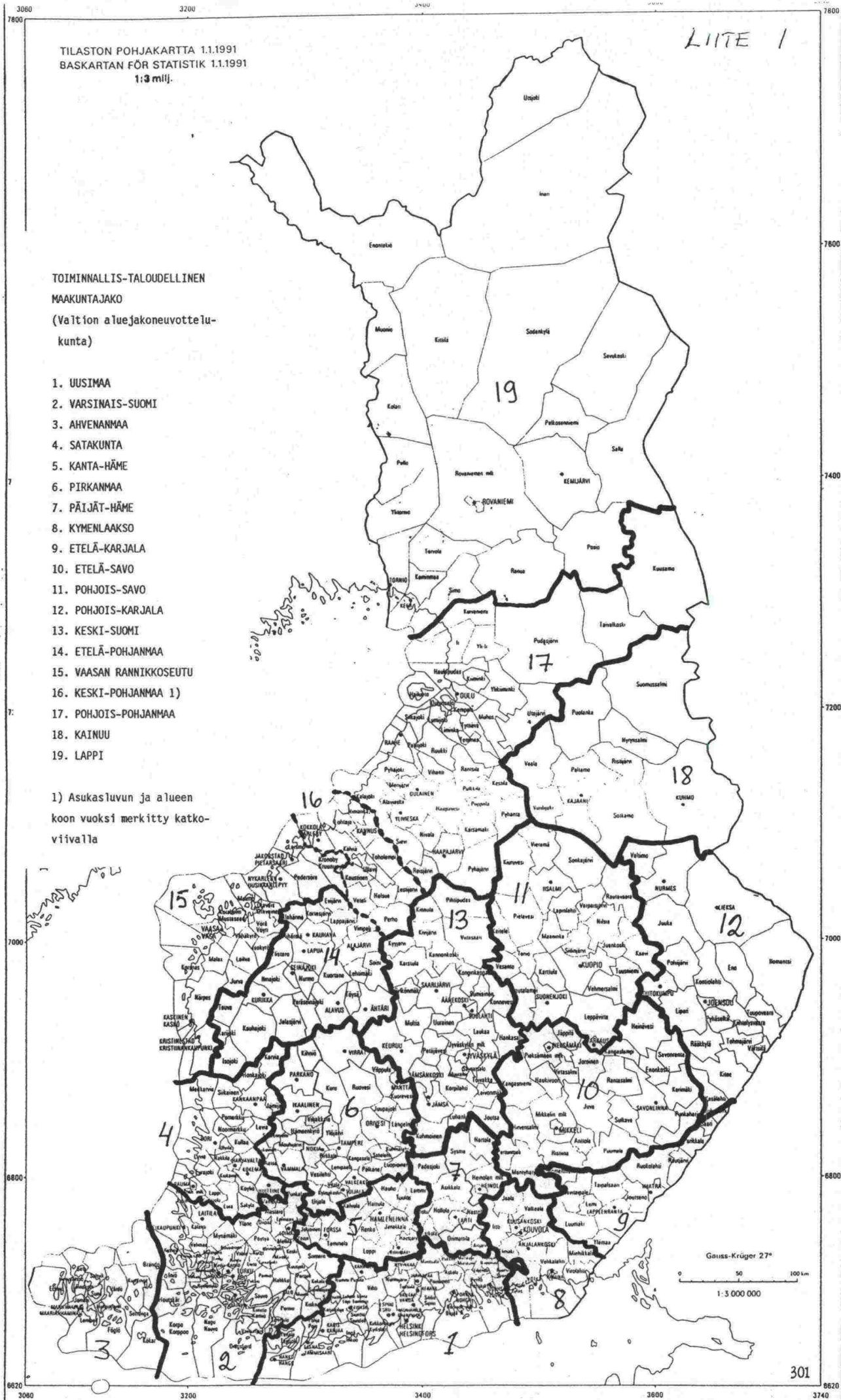

Pentti Ikonen

PI/PH
KIPI128PI

TOIMINNALLIS-TALOUDELLINEN
MAAKUNTAJAKO
(Valtion aluejakoneuvottelu-
kunta)

1. UUSIMAA
2. VARSINAIS-SUOMI
3. AHVENANMAA
4. Satakunta
5. Kanta-Häme
6. Pirkanmaa
7. Päijät-Häme
8. Kymenlaakso
9. Etelä-Karjala
10. Etelä-Savo
11. Pohjois-Savo
12. Pohjois-Karjala
13. Keski-Suomi
14. Etelä-Pohjanmaa
15. Vaasan Rannikkoseutu
16. Keski-Pohjanmaa 1)
17. Pohjois-Pohjanmaa
18. Kainuu
19. Lappi

1) Asukasluvun ja alueen
koon vuoksi merkitty katko-
viivalla

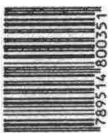


ESIMERKKI

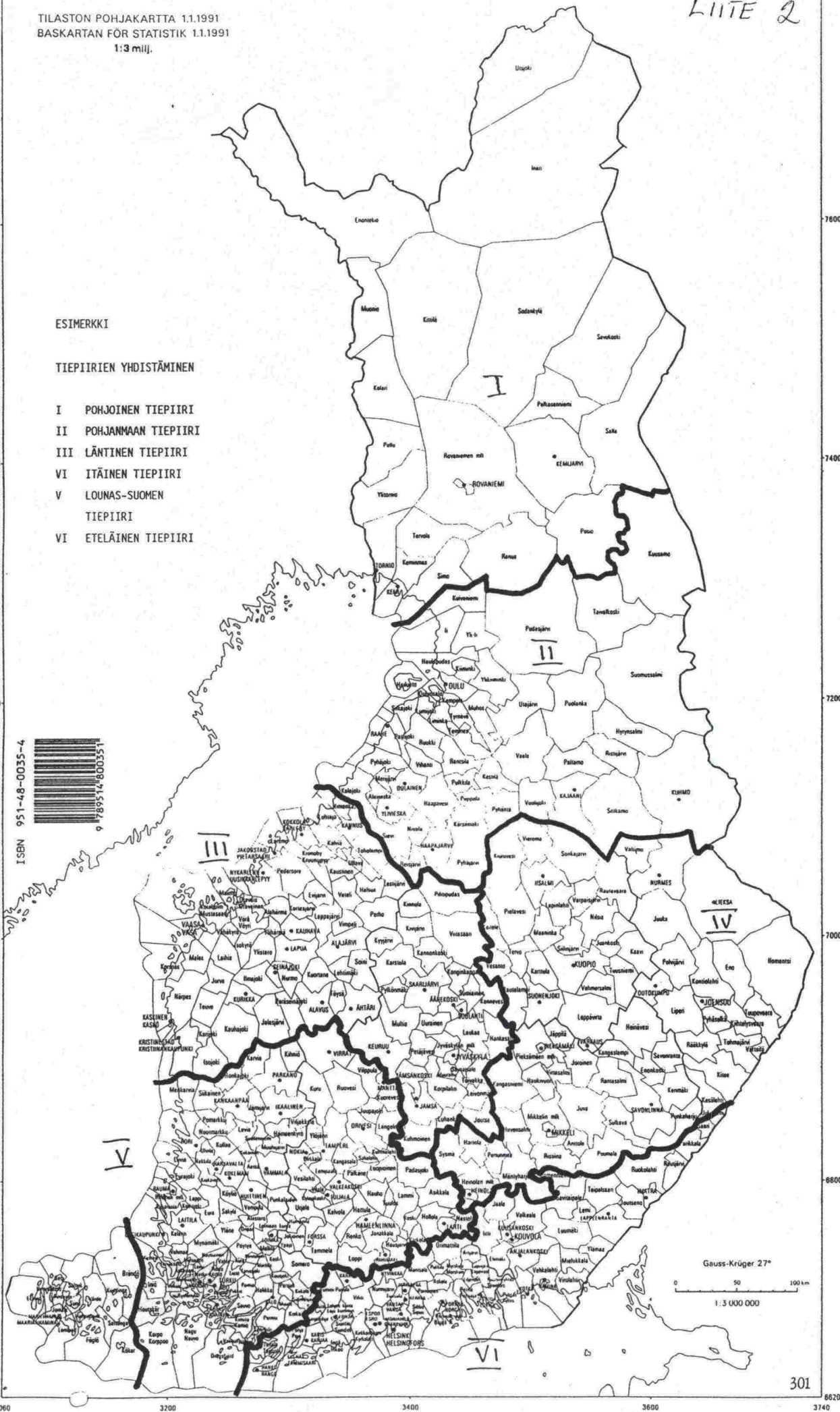
TIEPIIRIEN YHDISTÄMINEN

- I POHJOINEN TIEPIIRI
- II POHJANMAAN TIEPIIRI
- III LÄNTINEN TIEPIIRI
- VI ITÄINEN TIEPIIRI
- V LOUNAS-SUOMEN TIEPIIRI
- VI ETELÄINEN TIEPIIRI

ISBN 951-48-0035-4



9 789514 800351



ULKOMAISIA ESIMERKKEJÄ TIENPIDON ORGANISOINNISTA

1. RUOTSI

Nykyinen organisaatio

Ruotsin tielaitoksen muodostavat tiehallitus, kolmeksi alueeksi järjestetyt tiepiirit ja rakennuspiirit sekä työalueet (tiemesteripiirit).

Keskushallinnossa on pääjohtaja esikuntayksiköineen, kolme aluepäällikön johtamaa aluetoimistoa ja palveluyksikkö (hallinto-osasto). Vientiä ja eräitä muita palveluja varten on perustettu osakeyhtiöitä. Tiehallituksen vahvuus on 750.

Piirihallinnossa on tienpidon suunnittelua, "perustienpiitoa" ja viranomais tehtäviä hoitamassa 24 tiepiiriä. Näiden alaisena ovat paikallisyksiköt työalueet, jotka vastaavat meidän tiemestaripiirejämme. Rakennuspiirejä on 6. Lisäksi on yksi suunnittelutoimisto.

Organisaatiouudistus

Nykyiseen organisaatioon ei olla tyytyväisiä ja sitä ollaan muuttamassa. Muutoksen keskeisinä tavoitteina ovat viranomais- ja tilaaja tehtävien eriyttäminen tuotannosta, tehokkuuden lisääminen keskushallintoa hajauttamalla ja toimintoja yhtiöittämällä sekä kehittämällä piirihallintoa. Kiinteiden kustannusten säästötavoite on 300 MKr vuodessa. Keskushallinto supistuu 200 hengellä.

Uuden keskushallinnon muodostavat pääjohtaja esikuntineen sekä viranomais- ja tilaaja-, tuotanto- ja liiketoiminnasta vastaavat osastot.

Aluehallinnon muodostavat 5-6 tienpito- ja tuotantoaluetta. Tuotantoalueiden alaisena tulee olemaan 30-80 tiepiiriä, jotka vastaavat kunnossapidosta ja rakentamisesta. Hoitopiirit (tiemestaripiirit) tulevat olemaan nykyistä suurempia.

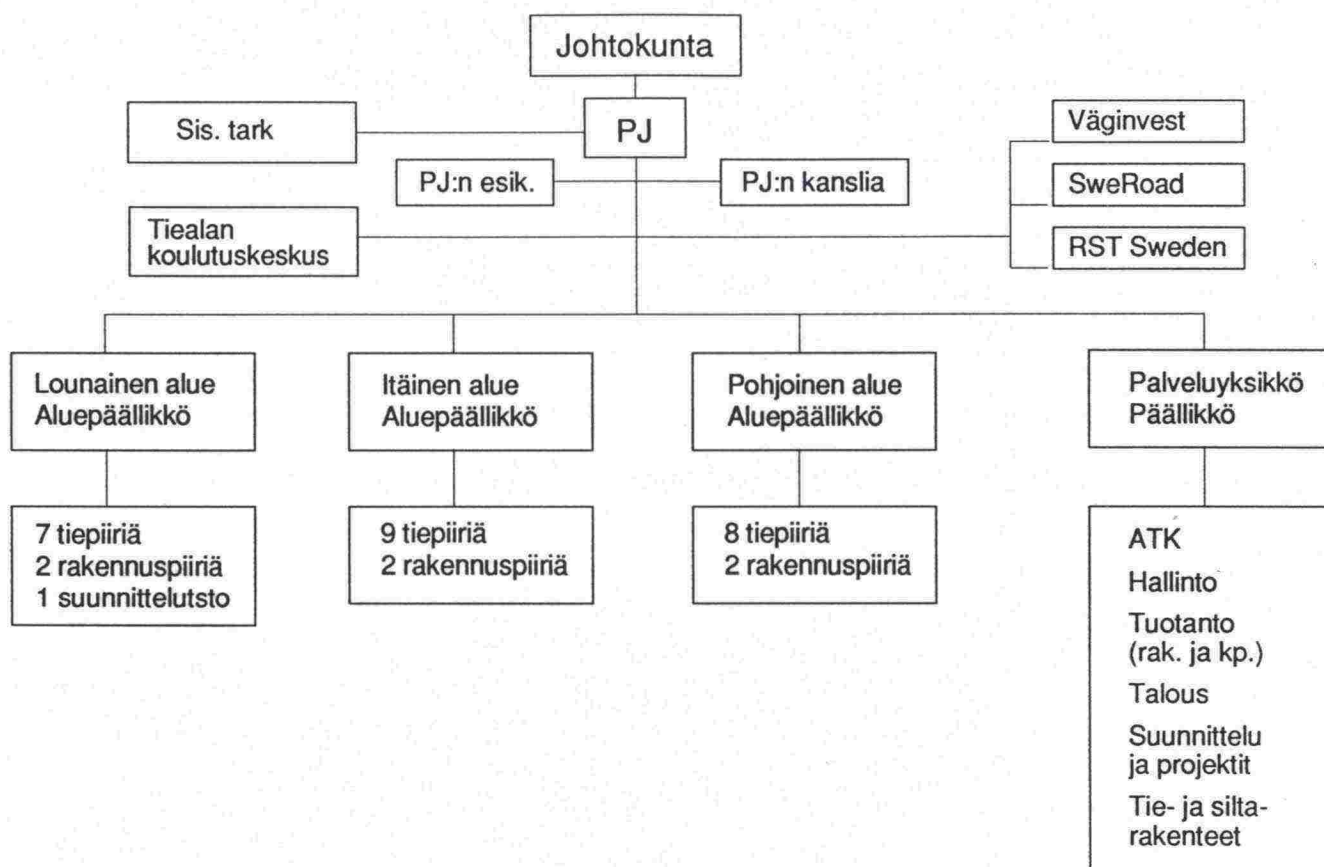
Liiketoimintaosasto vastaa tielaitoksen tytär- ja osakkuusyhtiöistä, joita nyt on kolme (tierahoitus-, mittaus- ja vientiyhtiö).

Vertailu Suomeen

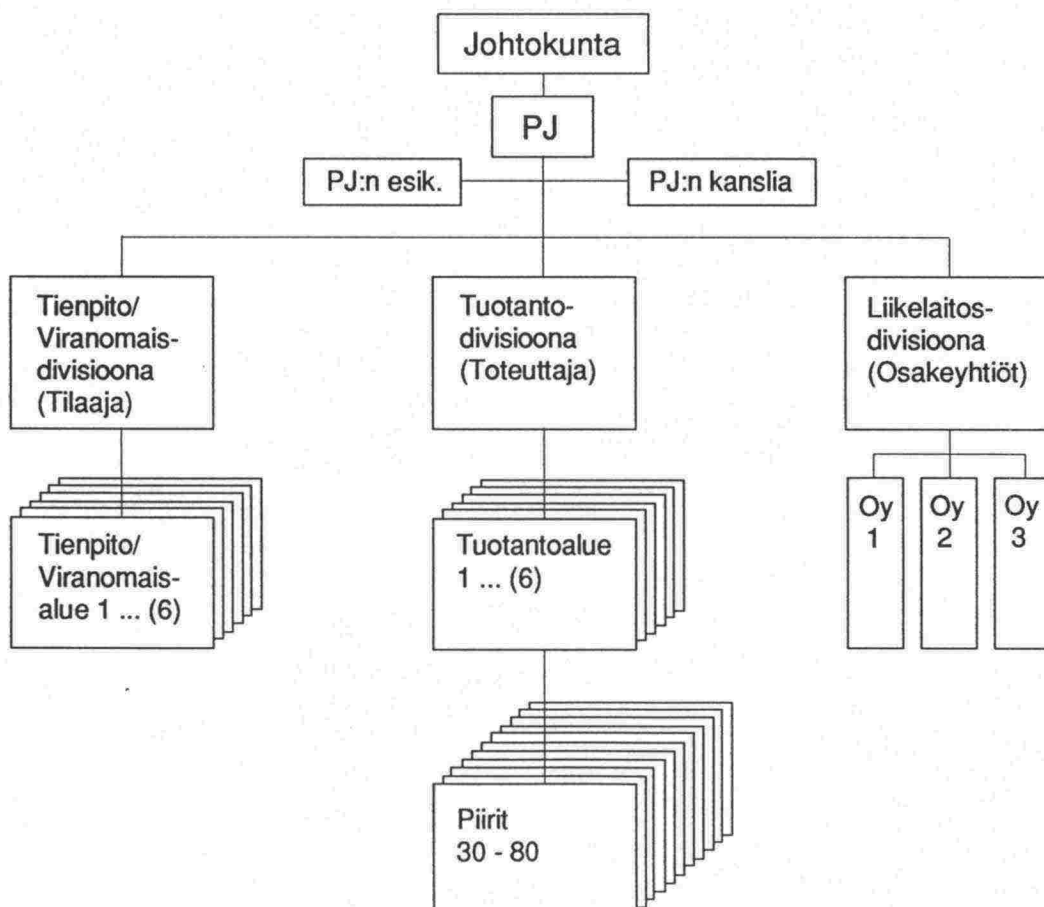
Tielaitoksen tehtävät ovat Ruotsissa ja Suomessa samat. Tienpituudet 98550/76500 km, tieliikenteen henkilökuljetus suorite 93/53 mrd.hlökm ja tavarankuljetussuorite 26/24 mrd.tonnkm. Henkilöstöä on Ruotsin tielaitoksen palveluksessa 8500, Suomen tielaitoksessa 10800. Urakointiaste on samaa luokkaa molemmissa maissa.

Mahdollisia syitä Ruotsin pienempään henkilömäärään ovat parempi työn tuottavuus ja kauttaaltaan keveämpi hankeorganisaatio. Urakanvalvonta on keveämpää ja konsulttitoimistot saavat osoitettujen kykyjensä perusteella tarkastusvaltuudet suunnitelmiinsa.

RUOTSIN TIELAITOS 1.2.91



TAVOITEORGANISAATIO RUOTSIN TIELAITOS 92/93



2. NORJA

Norjan tielaitoksen muodostavat keskushallitus ja sen alaiset 18 tiepiiriä sekä n 130 tiemestariپیiriä ja 65 katsastusasemaa.

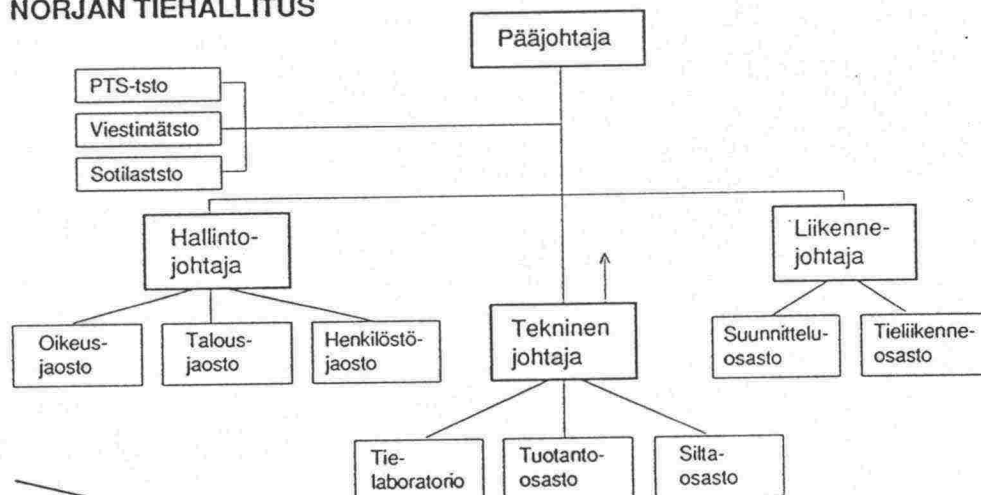
Tiehallituksessa on esikuntayksiköiden lisäksi kolme toimintoa, hallinto-, tekninen ja liikennetoiminto.

Tiepiirit on organisoitu toimialoiksi, joita on yleensä kuusi: hallinto-, suunnittelu-, rakennus-, kunnossapito-, kalusto- ja suunnittelutoimialat sekä ajoneuvojen katsastus ja ajokortit. Tieپیirijako vastaa läänijakoa.

Tielaitos vastaa tienpidosta valtakunnan- ja lääninteillä sekä tieliikenteen ja liikenneturvallisuuden ja normien kehittämisestä koko tiesektorilla. Tielaitos hoitaa lisäksi katsastus- ja ajokorttiasiat.

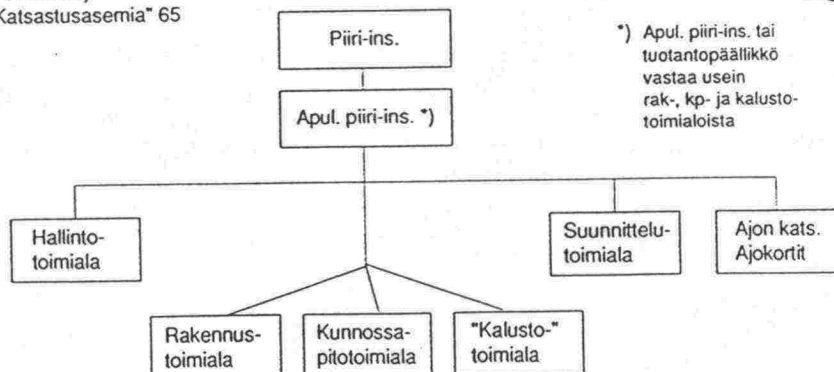
Kunnat vastaavat paikallistieverkon ylläpidosta. Tielaitos on kuntien asiantuntija tienpidossa.

NORJAN TIEHALLITUS



TIEPIIRI

Tieپیirejä 18
"Tm-پیirejä" 129
(Tukikohtia)
"Katsastusasemia" 65



HUOM: Uusi
ympäristöosasto
puuttuu !!

*) Apul. piiri-ins. tai
tuotantopäällikkö
vastaa usein
rak-, kp- ja kalusto-
toimialoista

TANSKA

Tanskan tielaitokseen kuuluu tiehallitus. Piirihallintoa tai paikallishallintoa ei ole.

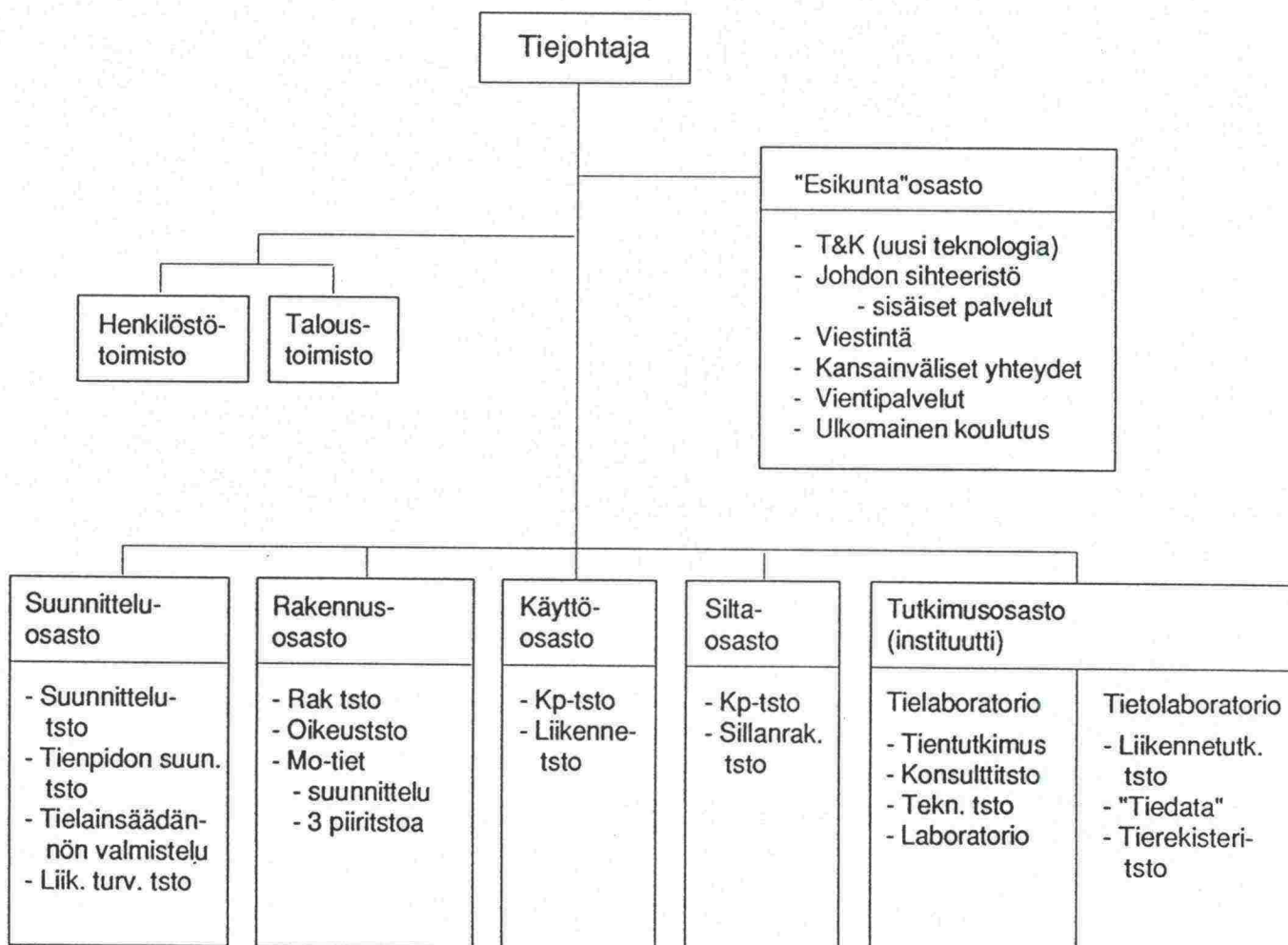
Tiehallitukseen kuuluu esikuntaosaston ja henkilöstö- ja taloustoimiston lisäksi suunnitteluosasto, rakennusosasto käyttöosasto, siltaosasto ja tutkimusosasto.

Tielaitos vastaa pääteistä, joita on 4600 km (moottori- ja moottoriliikenneteitä 600 km). Muiden teiden tienpidosta vastaavat läänit ja kunnat.

Tielaitos suunnittelee ja rakentaa päätiet (moottoritiet). Tielaitos ei hoida kunnossapitoa. Pääteiden kunnossapidon hoitavat tielaitoksen lukuun läänit ja kunnat.

Tielaitos kehittää ja avustaa asiantuntemuksellaan koko tiesektoria.

TANSKAN TIEHALLITUS



ENGLANTI

Englannissa ei ole tiehallitusta. Sen tehtävät hoitaa liikenneministeriö (Department of transports). Ministeriön alaisena on yhdeksän alueyksikköä, jotka vastaavat valtion panoksesta koko liikennesektorilla.

Ministeriön "tieosastolla" on esikunta ja teknisiä osastoja.

Valtiolla ei ole omaa suoritushenkilöstöä, eikä tieverkko-suunnittelua lukuunottamatta omaa suunnittelutoimintaa. Rakennustyöt urakoidaan ja suunnitelmat tekee konsultti.

Kunnossapitotyöt tekee aluehallinnon tilauksesta kreivikunta tai urakoitsija (neljä moottoritiejaksoa kokeiluna). Moottoriteiden kunnossapitokaluston omistaa valtio.

Valtio vastaa pääteistä (12000 mailia), kreivikunnat ja kunnat muusta tieverkosta. Valtio myy asiantuntemusta muille tienpitäjille.

RANSKA

Ranskassa tienpidosta vastaa ministeriö, jonka toimialaan kuuluvat yleiset työt, asuminen, liikenne ja vesitiet. Ministeriössä tieasioita hoidetaan tieosastolla, maaliikenneosastolla sekä liikenneturvallisuus ja liikenteenohjausosastolla.

Ministeriön alaisena toimii "tiekeskus". Se valmistelee strategisen suunnittelun tausta-aineistot, normit ja ohjeet, suunnittelee ja valvoo suunnittelua ja rakentamista. Tiekeskuksella on kahdeksan aluetoimistoa. Tiekeskus saa toimeksiantonsa ministeriöltä. Toiminta rahoitetaan osaksi budjetti varoin, osaksi maksullisin palveluin. Tiekeskuksella ei ole käskyvaltaa ministeriön alue- ja lääninyksiköihin.

Maa on jaettu 22 alueeseen, joilla ministeriön koko toimialasta vastaa alueyksikkö. Alueyksikkö suunnittelee, koordinoi ja tukee ministeriön koko toimintaa, myös tienpitoa alueellaan. Sillä ei ole toimeenpanotehtäviä. Alueyksikkö on muun valtionaluehallinnon yhteydessä saman johtajan alaisena.

Alueet on jaettu edelleen lääneihin, joita on noin 100. Läänitasolla ministeriön toiminnasta vastaa muun lääninhallinnon yhteydessä oleva operatiivinen yksikkö, jossa on erikseen tienpito-osasto. Yksikkö hoitaa tienpidon koko läänin alueella, myös kuntien tiet.

Poliittisen hallinnon aluejaot vastaavat valtionhallinnon aluejakoa.

Poliittinen hallinto ja valtionhallinto sekä yksityissektori rahoittavat yhdessä suuret hankkeet. Osa moottoriteistä on tulliteinä yhtiöiden hoidossa.

MINNESOTA

Tienpidon johdossa on osavaltion "liikenneministeriö", joka hoitaa tehtäväänsä hyvin keskitetysti. Mm hankkeiden ohjelmointi hoidetaan siellä.

Aluehallintona on 8 tiepiiriä, joista 7 on jaettu edelleen kahteen kunnossapitopiiriin. Tiepiirien rajat olivat tienpidon tarpeiden perusteella määritetyt. Piirikonttorin koko on noin 100 henkilöä.

Valtion hoidossa on päätieverkko, jota koko osavaltiossa on 20500 km eli 2500 km tiepiiriä kohti. Alempi tieverkko on suurkuntien hoidossa.